Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs

Ein kritisch-systematischer Grundriß

Von

Dr. Adolf Merkl
o. ö. Professor an der Universität Wien



Springer-Verlag Wien GmbH
1935

ISBN 978-3-7091-9585-7 ISBN 978-3-7091-9832-2 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-7091-9832-2

Erweiterter Sonderabdruck aus
„Juristische Blätter vereinigt mit Gerichts-Zeitung",
Heft 8, 10, 11, 13, 14, 15 des 63. Jahrganges 1934

Vorwort

Das vorliegende Büchlein faßt die Artikelfolge zum „Neuen Verfassungsrecht“, die im Laufe des Jahres 1934 in den Wiener „Juristischen Blättern“ erschienen ist, zu einem kritisch-systematischen Grundriß zusammen, der ein Gegenstück meines ebenso benannten Grundrisses der „Verfassung der Republik Deutschösterreich“ (1919) sein will. Der neue Text beschränkt sich aus drucktechnischen Gründen in der Hauptsache darauf, die ursprüngliche Fassung, die ausnahmslos aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der einzelnen behandelten Verfassungsfragen stammt, mit der Tatsache in Einklang zu bringen, daß die Verfassung mittlerweile, und zwar mit gewissen aus dem Verfassungsübergangsgesetz hervorgehenden Einschränkungen und Ergänzungen, in Kraft getreten ist. Der Verfasser verhehlt sich nicht, daß eine Schrift des vorliegenden Umfanges einem Verfassungswerk des äußeren und inneren Formats der österreichischen „Verfassung 1934“ nicht gerecht werden, sondern nur der ersten Einführung in ihre Ideen und Institutionen dienen kann. Um diesen Mangel teilweise auszugleichen, sind dem Texte, der sich an gebildete Laien wie an Juristen aller Berufe wendet, schlagwortartige Übersichten über die Lösung der wichtigsten Verfassungsprobleme beigegeben, die den kritisch-systematisch behandelten Stoff von bestimmten heuristisch wichtigen Gesichtspunkten aus überblicken und zusammenfassen.

Nicht die politischen Werte wessen immer, auch nicht die des Verfassers, dürfen Maßstab der wissenschaftlichen Beurteilung einer Verfassung sein, sondern nur die politischen Zielsetzungen des jeweiligen Verfassungsgebers; d. h. die Verfassungskritik darf nicht transzendent, sondern muß immanent sein und hat zwar in der Wahrheitstreue ihr unverbrüchliches logisches Gebot, aber an der Vaterlandstreue eine unverbrüchliche ethische Schranke.

Die Leitgedanken, die der gegenwärtigen Verfassung Österreichs das Gepräge geben, sind schon im Titel der Veröffentlichung zum Ausdruck gebracht. Österreich ist durch das

diktatorische Übergangsregiment der Jahre 1933 und 1934 in den Kreis der „autoritär" regierten Staaten eingetreten und hat dieser Entscheidung seiner politischen Daseinsform auch durch die neue „Verfassung 1934" Ausdruck gegeben. Die originelle staatsrechtliche Eigentümlichkeit, die Österreich von dieser Staatengruppe abhebt und dem Kreis der plebiszitär und volksrepräsentativ regierten Staaten näherbringt, ist die ständische Tendenz seiner neuen Verfassung, die ihrem eindeutigen Programme nach in eine ständische Verfassung münden will.

Wenn an dieser Stelle ein politisches Urteil gestattet ist, das im gesamten Texte dieses Büchleins sorgsam vermieden wurde, so sei festgestellt, daß nur eine solche Entwicklung der Staatsform in der Richtung gelegen ist, die dem Geiste der Enzyklika „Quadragesimo anno", dem bedeutendsten staatspolitischen Bekenntnis dieses Jahrhunderts, ja überhaupt der bemerkenswertesten Zeugnisse katholischen Staatsdenkens aller Jahrhunderte entspricht. Vergegenwärtigt man sich, daß einerseits den autoritären Staat in Reinkultur gegenwärtig das bolschewistische Rußland darstellt, und daß anderseits nach dem stolzen Zeugnis des Sprechers der Schweizer Eidgenossenschaft auf der Völkerbundtagung im Oktober 1934 die Schweiz sich in polarem Gegensatz zur bolschewistischen Staatsauffassung weiß, so kann es für einen christlich sein wollenden Staat keinen Zweifel geben, wo er eher sein politisches Vorbild zu suchen hat.

Wien, am 1. März 1935.

Der Verfasser.

Inhaltsverzeichnis*)

Seite

I. Die parlamentarische Demokratie als Vorstufe des ständisch-autoritären Staates 1
II. Quellen und Leitideen der Verfassung 1934 9
III. Allgemeine Bestimmungen der Verfassung 1934 16
IV. Die berufständische Ordnung 27
V. Die Grundrechte 34
VI. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern 56
VII. Die Gesetzgebung des Bundes 62
VIII. Bundespräsident und Bundesregierung 82
IX. Die Gerichtsbarkeit 89
X. Die Länder und sonstigen Gebietskörperschaften 92
XI. Die „Notrechte der Verwaltung“ 107
XII. Die Verfassungsgarantien 112
XIII. Das Verfassungsübergangsgesetz 120

Übersichten

I. Die österreichischen Verfassungen des letzten Jahrhunderts 140
II. Quellen des Bundes-Verfassungsrechtes 142
III. Baugesetze der Verfassung 143
IV. Die Bestimmgründe der Staatsform 153
V. System der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern 156
VI. Der verfassungsmäßige Stufenbau der Rechtsordnung 158
VII. System der Grundrechte 162
VIII. Verfassungsgarantien 164

---

*) Der Abdruck der Verfassung 1934 — erschienen in der Staatsdruckerei in Wien, Bundesgesetzblatt II Nr. 1 aus 1934 — unterbleibt aus drucktechnischen Gründen.

I. Die parlamentarische Demokratie als Vorstufe des ständischen und autoritären Staates

Noch nicht ein halbes Menschenalter trennt die Gegenwart vom Geburtstag der Bundesverfassung, die am 1. Oktober 1920 von einer aus breitesten Volkswahlen hervorgegangenen Volksvertretung stimmeneinhellig zum Beschluß erhoben worden war und den Revolutionsideen vom Oktober 1918 dauernden Ausdruck verleihen sollte — und welchen Szenenwechsel bedeutet im Vergleich mit jenem Verfassungsgebäude das Österreich von heute! Drei politische Ideen haben bekanntlich der Verfassung des Jahres 1920 das Gepräge gegeben: Der Demokratismus, Parlamentarismus und Föderalismus. Es sind dies drei Ideen, die zwar durchaus nicht wesenhaft zusammengehören, damals aber in Österreich, wie vorher übrigens auch in anderen Ländern, eine in weitesten Kreisen als selbstverständlich empfundene Symbiose eingegangen sind.

Am unbestrittensten von diesen drei gestaltenden Kräften war dazumal — man möchte es vierzehn Jahre später kaum für möglich halten — der Demokratismus. Die Festlegung der Demokratie galt vielmehr als solche Selbstverständlichkeit, daß sich die Gegnerschaft gegen sie auf parlamentarischem Boden überhaupt nicht hervorgewagt hat. Bezeichnend für diese Einstellung der maßgebenden Politiker ist die Tatsache, daß vor allem Ignaz Seipel mit der ganzen Kraft seiner Persönlichkeit die demokratische Stellung bezogen und mit unverkennbarer Polemik gegen mögliche Gefährdungen von der Linken propagandistisch vertreten hat[1]). Die Worte, die in der Verhandlung der konstituierenden Nationalversammlung

[1]) Vgl. Seipels „Kampf um die Verfassung", S. 49 ff., S. 54 ff., S. 58 ff., S. 64 ff., S. 100. — Über das Zustandekommen und die Tendenzen der Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 vgl. auch die amtlichen, von der Staatsdruckerei herausgegebenen Protokolle der Länderkonferenzen von Linz und Salzburg (Februar und April 1920) und meinen Artikel im „Österreichischen Volkswirt" vom 12. August 1933.

über den Verfassungsentwurf am 29. September 1920 gesprochen wurden: „Wir haben einhellig festgestellt, daß unsere Verfassung für immerwährende Zeiten die demokratische Grundlage festhalten muß", waren von niemandem sonst als von Ignaz Seipel gesprochen. Und sie waren gesprochen in Anbetracht eines von Seipel persönlich in der Nationalversammlung vertretenen und voll verantworteten Verfassungsentwurfes, an dem Seipel im wesentlichen nur das Fehlen typischer Verfassungsbestandteile, namentlich der Grundrechte und der Finanzverfassung zu bemängeln fand, während der späteren Kritik ihr positiver Gehalt, die „Formaldemokratie" zum untragbaren Stein des Anstoßes wurde. Gibt es einen untrüglicheren Beweis nicht nur der Vergänglichkeit der Tagespolitik, sondern der Vergänglichkeit der herrschenden politischen Ideen überhaupt? Heute wissen wir: Die Demokratie, die 1918 errichtet und 1920 in aller Feierlichkeit und im besten Glauben wohl fast aller Beteiligten in der Verfassungsurkunde verankert wurde, war ein papierenes Bollwerk. Die Todesursache dieser Verfassungsdemokratie war letztlich die, daß es eine Demokratie ohne geschulte und überzeugte Demokraten, ja vielleicht überhaupt ohne Demokraten war. Heute weiß man, die Demokratie war den großen politischen Gruppen bloß die rechtliche Plattform, von der aus man die Gefahr einer Diktatur der andern am besten abwehren zu können glaubte. Jedenfalls wurde die Verfassung mit einem dichten Gehege von Verfassungsgarantien umgeben. Als rechtliche Sicherungen der Demokratie waren namentlich die besonders kräftig ausgebauten Kontrollmittel der Verfassungsgerichtsbarkeit gedacht, deren tiefer Sinn im System der Verfassung namentlich in dem Motivenbericht Ignaz Seipels[1]) zum Ausdruck kam, ohne daß damals selbst dieser weitschauende Politiker ahnen konnte, daß eben dieselben rechtlichen Kontrollmittel so bald ein Hindernis für die in den eigenen Reihen erstrebte politische Entwicklung werden würden. Wie wenige wußten damals, als man so unisono zu wiederholten Malen in Gesetzen vom 12. November 1918, vom 14. März 1919, vom 21. Oktober 1919 und vom 1. Oktober 1920 mit immer wiederkehrender Einstimmigkeit die demokratische Republik proklamierte, was überhaupt der politische Gehalt einer wahren

[1]) 991 der Beilagen zum stenographischen Protokoll der konstituierenden Nationalversammlung.

Demokratie ist, und allseits wurde völlig verkannt, daß die Demokratie ein wahrer Volksbesitz nur durch eine lange Tradition, gewissermaßen als Vätererbe werden kann, das man überdies immer neu erwerben muß, um es zu besitzen. Man glaubte, die Demokratie gewonnen zu haben, wenn und weil man sie in der Verfassung verankerte, und glaubte an ihre Zukunft — einfach, weil sie die scheinbare Antithese des Alten, weil sie das Neue war, und vergaß das tausendfach erprobte politische Entwicklungsgesetz, wonach jede Neuerung um so eher veraltet und dem Systemwechsel unterliegt, je plötzlicher und unvorbereiteter die Neuerung eintritt. Soweit rational in bürgerlichen Kreisen die Demokratie bejaht wurde, mochte hiefür das Beispiel der politisch maßgeblichen europäischen Umwelt bestimmend gewesen sein. War doch der nördliche und westliche Nachbar und des weiteren ganz Nord- und Westeuropa, also jenes Bereich, nach dem der politische Blick gravitierte, vom demokratischen Prinzip beherrscht. Außerdem bot sich die demokratische Form als scheinbar einzig wirksame Gegenkraft gegen die Expansionsgelüste des Bolschewismus dar. Gerade dem Bolschewismus die zur Zeit erfolgversprechendste politische Gegenkraft entgegenzustellen, erschien aber als das oberste Gebot abendländischer Politik[1]). Erst der Faschismus kam zur Erkenntnis, daß man den Bolschewismus am wirksamsten mit gewissen ihm selbst entlehnten Mitteln bekämpfen könne. Der so traditionslosen österreichischen wie deutschen Demokratie fehlte aber auch die mächtige retardierende Kraft des monarchischen Prinzips, das in der Mehrzahl der heute noch bestehenden europäischen Demokratien der wirksamste Garant der Demokratie ist, wie übrigens auch diese wiederum in merkwürdiger Gegenseitigkeit dem monarchischen Prinzipe Halt gewährt.

In Österreich wie im Reiche hat sich dagegen die Demokratie auf Gedeih und Verderb mit dem Parlamentarismus verbunden und ihren eigenen Höhepunkt darin gesucht, daß das parlamentarische Prinzip — ebenso traditionslos wie die Demokratie — geradezu in Reinkultur verwirklicht wurde. Das bedeutete nun aber, daß eine säkulare Idee von ruhmreichster Vergangenheit und von

[1]) Über die Unüberbrückbarkeit des Gegensatzes von abendländischer Rechtsüberlieferung und bolschewistischer Staatsauffassung, vgl. auch mein „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Wien und Berlin 1927, S. 289. Das Bewußtsein dieses Gegensatzes drängt insbesondere alle christliche Parteipolitik in die jeweils stärkste antibolschewistische Stellung oder Richtung.

ebenso unbezweifelbarer Zukunft mit einer rechtstechnischen Form eine Weggemeinschaft einging, die schon unmittelbar nach Kriegsende in Frage gestellt und zum Unterschied von der internationalen Erscheinungsform der Demokratie ein typisch nationales Erzeugnis war. Was Wunder, daß die Vertreter des demokratischen Gedankens ebensowenig, wie sie die Demokratie bis zum äußersten wollten, ernstlich wußten, was Demokratie sei, und sie sogar mit der Repräsentationstechnik des Parlamentarismus verwechselten! Eine Spur Geschichtskenntnis hätte ihnen sagen müssen, daß es längst Demokratien gegeben hat, ehe das Parlament, und somit auch jene Technik der parlamentarischen Einrichtungen, die man Parlamentarismus nennt, erfunden war, und daß die ersten Parlamente fast allenthalben nicht Instrumente demokratischer, sondern oligarchischer Staaten gewesen sind, und daß daher auch in Zukunft Demokratie und Parlamentarismus, ebenso wie sich zufällig ihre geschichtlichen Wege gekreuzt haben, einmal auch wieder getrennte Wege gehen könnten. So blieb der Vorschlag ungehört, den aus dem Ausland importierten Parlamentarismus resolut über Bord zu werfen, um die auch in deutschen Landen autochthon entstandene, letztlich auf altgermanische Rechtsvorstellungen zurückgehende Demokratie zu erhalten. Übrigens hat selbst der Nationalsozialismus starken plebiszitären Einschlägen neben dem Führerprinzipe Raum gegeben. So gut wie allen maßgeblichen Politikern lag aber der Parlamentarismus um vieles näher als das demokratische Prinzip. Dieses war gewissermaßen das ideologische Aushängeschild, unter dem auf parlamentarischem Boden der Macht- und Interessenkampf ausgefochten werden konnte. Und so wurde die Demokratie, der selbst ein so skeptischer, dabei aber realistischer Kritiker, wie Aristoteles, eine wohl unverlierbare Zukunft zuschreibt — was freilich keinen unerschütterlichen „Endsieg" bedeutet —, in die latente Krise des Parlamentarismus hineingezogen und in dieser freiwilligen, aber durchaus nicht unvermeidlichen Schicksalsgemeinschaft dem Untergang geweiht.

Wußten die maßgeblichen Demokraten wirklich nicht, daß so unzweifelhaft demokratische Länder wie die Schweiz und die nordamerikanische Union das parlamentarische System und das heißt den Parlamentsabsolutismus vermieden und damit der herrschenden Demokratie jenes Maß an Stabilität und Sicherheit gegeben haben, das sonst nur in monarchischen Staaten im monarchischen Prinzip erreicht ist? Und wenn man schon nicht dem Parlament als

dem Organ der Legislative nach dem Rezept der Gewaltenteilung in einer kräftigen und annähernd ebenbürtigen Exekutive ein Gegengewicht gab, warum wurde dann der Einschlag aus dem Ideenkreis der unmittelbaren Demokratie, warum wurden die plebiszitären Einrichtungen, wie Volksbegehren und Volksabstimmung (Volksentscheid), so stiefmütterlich bedacht, daß diese Gegengewichte und Korrekturen des Parlamentsabsolutismus nicht wirksam werden konnten? Die Antwort liegt ja nahe. Die Parteiherrschaft sollte in keiner Weise geschmälert oder gar gefährdet werden; um jeden Preis sollte vermieden werden, daß der einfache Staatsbürger, der überhaupt nur als Wähler in Frage kam, anders denke und anders wähle, als es die Parteiinstanzen vorzuschreiben für gut fanden. Die Demokratie wurde durch den Parlamentarismus, der Parlamentarismus wiederum durch seine Überspitzung als Parteiherrschaft in Frage gestellt und entwurzelt. Diese Absicht ist gewissermaßen dokumentarisch durch das Wahlsystem erwiesen, das durch die Ausschaltung des Wählerwillens auf eine Diktatur der Parteien hinauslief. Eine wirklich an der Demokratie als leitender Idee orientierte Verfassung mußte zumindest Gegengewichte gegen den Parlamentarismus einbauen und jedenfalls Schranken gegen die Parteiherrschaft errichten, namentlich die gebundene Liste und sonstige Verfälschungen des Wählerwillens zugunsten des Parteiwillens ausschließen. Es hatte wohl nur die bloße Tatsache der Unkenntnis, daß Demokratismus und Parlamentarismus verschiedene Dinge sind, das so weit verbreitete Mißverständnis, daß der bewußt, wenn auch nicht vollwissend akzeptierte Demokratismus den Parlamentarismus bedinge, dazu geführt, daß in *einem* Atem mit dem Demokratismus auch der Parlamentarismus in der Verfassung verankert wurde, und daß man geradezu dem Demokratismus einen Dienst zu erweisen glaubte, wenn bei der Gestaltung des Parlamentarismus die Vorbilder der englischen und französischen Verfassung übertrumpft wurden, indem der berühmt gewordene Artikel 74 BVG. jedes Mißtrauensvotum zu einer sozusagen tödlichen Waffe machte. Unter solchen Umständen durfte eben ein Mißtrauensvotum, das die Regierung im Heimatlande des Parlamentarismus vielleicht leichten Herzens in Kauf nimmt, in Österreich keinesfalls riskiert werden. Man kann beinahe sagen, dieser überflüssig überspitzte Parlamentarismus habe dem österreichischen Parlamente das Leben gekostet.

Wenn die Verfassung bei der Gestaltung ihrer *demo-*

kratisch-parlamentarischen Einrichtungen der Wahl und der Abstimmung beträchtlichen Raum gab, so war sie damit gewiß nicht originell. Ja es stehen und fallen diese Einrichtungen nicht einmal mit dem demokratischen und parlamentarischen Prinzip, weil sie mit ihm nicht wesenhaft verbunden, sondern nur tatsächlich mit ihm vorzugsweise verknüpft sind. Bekanntlich bedingt, was jeder Jurist weiß, die Einrichtung eines jeden Kollegiums das Mittel der Abstimmung als Weg der Willensbildung[1]); und wenn die Abstimmung der Kreation eines Organes dient, also ein Kollegium zur Organbestellung berufen ist, mag dies nun ein oligarchisches Kollegium sein, das den Wahlkönig wählt, oder das Gesamtvolk sein, das den Staatspräsidenten oder das Volkshaus wählt, so bedeutet dies den heute als revolutionär-demokratische Erfindung verpönten Weg der Wahl. Den Weg der Abstimmung und somit im Falle der Organbestellung der Wahl begünstigen auch Rechtsordnungen, die über den Verdacht revolutionär-demokratischer Befangenheit erhaben sind, nämlich das kanonische und das altdeutsche Recht.

Der Föderalismus war unter diesen Umständen der umstrittenste, ja der einzige ernstlich umstrittene Rechtsgedanke der Bundesverfassung. Bezeichnend ist hiefür, daß gerade dieser Rechtsgedanke, bzw. seine Erfüllung der Verfassung ihren Namen „Bundesverfassung" gegeben hat. Wenn wirklich irgendwelche ernstere Hemmungen gegen die Überspannung des Parlamentarismus bestanden, so wurden sie von ihren eigenen Trägern unterdrückt, um dafür möglichst weitgehende Zugeständnisse an den Föderalismus heimzutragen. Die weiter denkenden Politiker der Rechten, namentlich wiederum Ignaz Seipel, haben im stillen den Widerstand begrüßt, den die doktrinären Vertreter des Unitarismus — Großdeutsche und Sozialdemokraten — den föderalistischen Verstiegenheiten, wie Verländerung des gesamten Schulwesens und der Polizei, entgegensetzten. Immerhin hatte die einseitige Interessiertheit, vom Standpunkt der bürgerlichen Verfassungspolitik aus gesehen, zwei Versäumnisse zur Folge. Erstens hat man, um nur das föderalistische Programm soweit wie möglich zu verwirklichen, auf anderweitige verfassungspolitische Forderungen verzichtet; zweitens hat man über den opportunistischen Forderungen des Föderalismus das traditionelle

[1]) Vgl. die Ausführungen über das Kollegialsystem in meinem „Allgemeinen Verwaltungsrecht", S. 327 ff.

Ständeprogramm des politischen Katholizismus, das ja nicht erst von der Enzyklika Quadragesimo anno herstammt, sondern von ihr bloß in päpstlicherseits empfohlene Leitsätze gefaßt wurde,[1]) überhaupt ganz übersehen! Das gegenwärtige Ständeprogramm für Österreich wäre um vieles tiefer geschichtlich begründet und vorbereitet, wenn die bürgerlichen Verfassungsentwürfe der Jahre 1919 und 1920 schon dieses alte Gedankengut des politischen Katholizismus ernstlich verwertet hätten. Schon damals wäre die Dezentralisation des Staatsganzen durch gesetzgebende und verwaltende Stände nicht schwerer zu verwirklichen gewesen als die durch Länder, und ein Ständerat als gemeinsames Vertretungsorgan der Berufsstände wäre keinem schwereren Widerstand begegnet als der Bundesrat. Die bürgerlichen Verfassungsentwürfe jener Jahre waren eben noch zu sehr unter dem Banne der sogenannten Formaldemokratie gestanden und hatten die Dezentralisation nach der überkommenen liberal-demokratischen Methode mit dem Mittel der Konkurrenzierung der Zentralgewalt durch starke Territorialgewalten angestrebt. Gerade in dieser Politik und der von ihr gezeitigten Bundesverfassung war zutage getreten, daß die Demokratie durchaus nicht wesentlich — wie die Wiener soziologische Schule will — zentralistisch eingestellt ist, sondern daß sie — zum Unterschied von jedem autoritären politischen System — auch radikal dezentralisieren kann. Nur redupliziert sie mit ihrer Dezentralisationstechnik das Organisationsprinzip der Zentralgewalt; auch die dezentralen Gewalten umfassen persönlich undifferenzierte, rein territorial erfaßte, durch den gemeinsamen Wohnsitz gekennzeichnete Bevölkerungskreise. Die derart aufgebaute Föderativverfassung diente bewußt oder unbewußt dem Zwecke, das österreichische Gebirgsland von dem roten Wien abzuriegeln; man glaubte bürgerliche Politik in den Landstuben außer Wien besser gesichert als durch eine Stärkung der Bundesgewalt in Wien, deren stetiger bürgerlicher Kurs im Jahre 1920 noch nicht außer Zweifel stand. Des ständischen Gedankens besann man sich erst, als die Föderativverfassung enttäuschte und eine neue politische Führung der bürgerlichen Politik neue und weitere Ziele steckte.

Nun fragt es sich, welches politische Erbgut,

[1]) Vgl. hiezu meinen Artikel „Der staatsrechtliche Gehalt der Enzyklika Quadragesimo anno“, Zeitschrift f. öffentl. Recht, April 1934.

das in der Bundesverfassung des Jahres 1920 zu rechtlichem Ausdruck gekommen war, mit dem nun als oberstes Baugesetz aufgestellten ständischen Prinzip vereinbar ist. Vor allem jedenfalls der föderalistische Gedanke. Schon der Seipelsche Plan eines Länder- und Ständerates, der als Programm von der 2. Verfassungsnovelle (1929) der Bundesverfassung einverleibt wurde, gedachte die personelle und territoriale Dezentralisationstechnik zu kombinieren. Das demokratische Prinzip ist mit dem ständischen bis zu einem gewissen Grade vereinbar; eine ständische Verfassung kommt ihm um so näher, je mehr sie echt berufständisch aufgebaute Kollegien an der Staatswillensbildung beteiligt. Man darf übrigens nicht übersehen, daß eine vom wahren Volkswillen getragene ständische und selbst autoritäre Verfassung der Grundidee der Demokratie — nämlich der Forderung der Übereinstimmung von Volkswillen und Staatswillen — besser dienen kann als eine demokratische Verfassung, die ihren Halt im Volkswillen verloren hat und sich nur dank dem Erfordernis der Zweidrittelmehrheit für Verfassungsänderungen aufrechterhält.

Was jene Rechtsgedanken betrifft, die von der Verfassung der Republik nicht neu geprägt, sondern aus der Verfassung der Monarchie übernommen worden waren, so werden sie jedenfalls vom ständischen Gedanken nicht ausgeschlossen und liegen gerade für eine Staatspolitik nahe, die an die politischen Traditionen der österreichischen Monarchie anknüpfen will. Es handelt sich um das rechtsstaatliche Prinzip mit allen seinen rechtsinstitutionellen Folgerungen. Namentlich: Herrschaft der Gesetze in dem Sinne, daß alle Verwaltungshandlungen wie Justizakte einer allgemeinen, schon im voraus aufgestellten Maxime (und nicht, wie im Polizeistaat, der Eingebung des Augenblicks) folgen; Trennung der Verwaltung von der Gesetzgebung und der Gerichtsbarkeit von der Verwaltung in der Rechtsform der richterlichen Unabhängigkeit; Verfassungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit und unabhängige Rechnungskontrolle. Es ist zwar nicht zu bestreiten, daß diese Rechtseinrichtungen der Monarchie dem individualistischen Gedankenkreis entstammen und Erfüllung liberaler Politik waren, die mit diesen Einrichtungen die Welt erobert und sich selbst sozusagen überflüssig gemacht hat. Doch muß die Kritik am politischen

Individualismus doch wohl unterscheiden, welche Rechtseinrichtungen in deutschen Landen — nicht zuletzt als Ausfluß der Rechtsstaatsidee eines Kant und Wilhelm von Humboldt — ursprünglich entstanden sind und was als Fremdkörper importiert wurde. Gut deutsche und gut österreichische Rechtsschöpfungen bloß wegen des liberalen Ursprunges auszumerzen, würde zu einem ungeahnten Rechtsprimitivismus führen und beispielsweise auch die Ausrottung der Grundrechte und die Preisgabe so gut wie aller modernen Prozeßeinrichtungen, wie etwa des Anklageprozesses in Strafsachen und des ganzen auf Parteischutz abgestellten modernen Zivilprozesses und Verwaltungsverfahrens bedingen. Man müßte denn auch zwischen dem materialistisch fundierten Wirtschaftsliberalismus und dem idealistisch fundierten politischen Liberalismus unterscheiden!

Zwischen der vorwiegend liberal orientierten Rechtsordnung der österreichischen Monarchie und der in Bildung begriffenen ständisch-autoritären Republik liegt gewiß eine unüberbrückbare weltanschauliche Kluft, die aber durch eine weitgehende Übereinstimmung der Institutionen ausgefüllt werden kann. Politischem Universalismus ist, wofern er nicht im Staate die einzige oder oberste Gemeinschaft überhaupt erblickt, weitgehende Weggemeinschaft mit politischem Individualismus möglich[1]).

II. Quellen und Leitideen der Verfassung 1934

Die Hauptquellen des neuen Verfassungsrechtes sind die auf Grund des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes erlassene Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934, BGBl. 239, „über die Verfassung des Bundesstaates Österreich" und das Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934, BGBl. 255, „Über außerordentliche Maßnahmen im Bereiche der Verfassung". Diese Zweiheit der Rechtsquellen erklärt sich aus der Absicht der Kodifikatoren, mit den Formen der Inkraftsetzung der Verfassung zwei verschiedenen rechtspolitischen Ideen Genüge zu tun: dem *autoritären Prinzip*, das eine außerparlamentarische Methode der Inkraftsetzung nahegelegt hat, und dem *Gedanken* der *Rechtskontinuität*, die im Sinne der Formvorschriften der Bundesverfassung nur durch die vereinigten Mittel parlamentarischer und plebiszitärer Ge-

[1]) Vgl. A. *Merkl*, „Individualismus und Universalismus als staatliche Baugesetze" (Internationale Zeitschrift für Theorie des Rechts. 1934/35. 1. Heft).

setzgebung zu erreichen war. Als Mittel der Inkraftsetzung der Verfassung hätte jeder der beiden Wege für sich allein genügt, denn die beiden Staatsakte sind unzweifelhaft Ausdruck des Willens einer Autorität, die auch die Macht hat, ihrem Willen Wirkung zu verschaffen. Die Absicht, die Rechtskontinuität zum bisherigen Verfassungsrechte herzustellen, ist indes auch durch die Kumulierung der beiden Staatsakte schwerlich verwirklicht worden. Eine verfassungsändernde Kraft wurde dem kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetz weder in der Monarchie[1]) noch auch in der Re-

[1]) Gerade für die Monarchie verbot sich die offizielle Annahme verfassungsändernder Kraft der kriegswirtschaftlichen Verordnungen aus zwingenden rechtspolitischen Gründen, nämlich aus der Idee der Monarchie heraus. Die Ermächtigung der Regierung oder einzelner Minister zu verfassungsändernden Verordnungen hätte nämlich diesen eine größere Macht eingeräumt, als selbst dem Kaiser zustand. Im Falle der verfassungsändernden Kraft der kriegswirtschaftlichen Verordnungen hätte ja die Regierung oder sogar ein einzelner Minister nach freiem Ermessen die Monarchie aufheben können. Will man wirklich ernstlich behaupten, daß Kaiser und Reichsrat einem Vollzugsorgan mit dem kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetz die Vollmacht erteilt haben, sie selbst in legitimer Weise zu depossedieren?! Es fehlt aber auch jeder Anhaltspunkt dafür, daß das Verfassungsübergangsgesetz vom 1. Oktober 1920 mit der Rezeption der Vollmacht deren Wirkungsmöglichkeiten steigern und eine Handhabe bieten wollte, die obersten Staatsorgane der Republik in legitimer Weise zu depossedieren. — Auch dem Verfassungsgerichtshof kann nicht die Auffassung zugemutet werden, daß die Vollmacht des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes die Ermächtigung zur Verfassungsänderung und vollends zu einer Gesamtänderung der Verfassung in sich schließe. Die Erkenntnisse, die vielleicht einen gegenteiligen Schein erwecken, beziehen sich auf die Zeit der provisorischen Verfassung der Republik, in der tatsächlich die materiellen Verfassungsgesetze einer qualifizierten Verfassungsgesetzgebungsform entbehrten, und daher auf demselben Wege, wie jedes Gesetz abgeändert werden konnten. Übrigens bedeuteten aber die vom Verfassungsgerichtshof überprüften und als rechtmäßig anerkannten Verordnungen in Wirklichkeit keine Abänderungen der Verfassung, sondern nur gesetzesförmige Einschränkungen staatsgrundgesetzlicher Grundrechte, die gemäß dem Staatsgrundgesetz im Wege einfacher Gesetze zulässig waren. Beispielsweise bedeutet ein Enteignungsgesetz nicht die Abänderung des verfassungsgesetzlichen Eigentumsschutzes, sondern nur den Gebrauch der verfassungsgesetzlichen Vollmacht, den Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums durch Spezialgesetze zu durchbrechen; desgleichen hebt die Gewerbeordnung, indem sie den Antritt gewisser Gewerbe von einer Konzession abhängig macht, nicht das Grundrecht der Erwerbsfreiheit auf, sondern stellt sich als eine der gesetzlichen Bedingungen dar, unter

publik und im besonderen auch nicht in der Übergangsära von März 1933 bis Mai 1934 amtlich beigemessen. Die Verordnungspraxis war sichtlich bemüht, offenbar verfassungsändernde Maßnahmen möglichst zu vermeiden. Am wenigsten kann der Änderung der Geschäftsordnung des Nationalrates durch die Verordnung der Bundesregierung vom 28. April 1934, BGBl. 238, die Bedeutung einer verfassungsändernden Maßnahme und des Anspruches auf verfassungsändernde Kraft der Verordnungsvollmacht des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes beigemessen werden, denn gerade das Geschäftsordnungsgesetz war gemäß Art. 30 BVG. kein Bundesverfassungsgesetz, das als solches durch den Titel „Bundesverfassungsgesetz" hätte erkenntlich gemacht werden müssen, sondern ein einfaches Bundesgesetz, das allerdings — wie auch andere nicht verfassungskräftige Beschlüsse des Nationalrates — an qualifizierte Formen parlamentarischer Beschlußfassung gebunden war.

Das Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 „Über außerordentliche Maßnahmen im Bereiche der Verfassung" ist übrigens ein Zeichen dafür, daß der Weg kriegswirtschaftlicher Verordnung als Mittel der Verfassungsgebung auch amtlich als nicht zweifelsfrei zum angestrebten Ziele führend erachtet wurde. Der Passus dieses Verfassungsgesetzes „unter Bekräftigung ihres rechtlichen Bestandes als Bundesverfassungsgesetz auch im Sinne der gegenwärtig geltenden Bundesverfassung" ist nur unter der Voraussetzung relevant und als gesetzgeberisch erforderlich anzusehen, daß der Staatsakt, auf den sich diese Worte beziehen, einer R a t i h a b i e r u n g von Seite des kompetenten Organes bedürftig war. Die Bezugnahme auf die „gegenwärtig geltende Bundesverfassung" stellt zugleich außer Zweifel, daß als oberste Norm für das Staatsleben bis zum Inkrafttreten dieses Bundesverfassungsgesetzes die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 mitsamt ihren Novellen gelten soll, so daß die Staatsakte der Vergangenheit auch nach der maßgeblichen amtlichen Rechtsauffassung an der Hand dieses vordem wiederholt in Zweifel gezogenen Maßstabes beurteilt werden dürfen. Es soll in diesem Rahmen nicht untersucht werden, ob das Verfassungsgesetz vom 30. April 1934 imstande war, den Formmangel der Verfassungsurkunde zu sanieren und den Übergang zur neuen Verfassungsära verfassungsmäßig zu vollziehen. Das

denen im Sinne der Verfassung ein bestimmter Erwerb ausgeübt werden darf.

Hauptbedenken richtet sich gegen die Nichterfüllung des Erfordernisses der Volksabstimmung, das im Art. 44, Abs. 2 BVG. statuiert war. Das Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 stellt nämlich schon mit seinen Ermächtigungen (abgesehen von der Ratihabierung der Verfassungsurkunde) eine Gesamtänderung der Bundesverfassung dar, weil es die Kompetenzen der beiden obersten Organe des bisherigen Verfassungsrechtes der Bundesregierung überträgt und somit diese mit der gesetzgebenden und verfassunggebenden Gewalt des Bundes betraut. Das rechtswissenschaftliche Urteil in der Frage der Kontinuität des verfassunggebenden Aktes kann aber selbstverständlich nicht die Verbindlichkeit des neuen Verfassungsregimes und die Gehorsams- und Treuepflicht der Untertanen gegenüber der neuen Staatsautorität in Frage stellen. Insbesondere macht auch das katholische Naturrecht die Legalität der Staatsgewalt nicht von der Erfüllung der ihm eigentümlichen Forderung des legitimen Ursprungs der Staatsgewalt abhängig.

Wir stehen sonach vor der Rechtsfrage nach dem gegenwärtigen Verfassungszustand. Die in der Verfassungsurkunde vom 24. April 1934 beschlossene neue Verfassung, die in der Kundmachung der Bundesregierung vom 1. Mai 1934, Nr. 1 des „Bundesgesetzblattes für den Bundesstaat Österreich" den Titel „Verfassung 1934" erhalten hat, ist in Etappen, und zwar teils am 1. und 15. Juli, teils am 1. November 1934 in Kraft getreten, soweit nicht einzelne Bestimmungen durch das Verfassungsübergangsgesetz vom 19. Juni 1934 suspendiert oder abgeändert worden sind.

Gesetzgebungstechnisch ist die Verfassungsurkunde eine respektgebietende Leistung[1]). Die Originalität der Gesetzgebungsarbeit wird auch dadurch nicht in Frage gestellt, daß sich die Kodifikatoren das System und zum guten überwiegenden Teil auch den Text des Bundesverfassungsgesetzes 1920 zunutze gemacht haben. Viel eher kann das Aufbauen auf dem technischen Fundament des Bundes-Verfassungsgesetzes als ein Zeichen anerkennenswerter Unbefangenheit, zugleich aber auch als Beweis für den von den Besonderheiten des Inhaltes unabhängigen hohen gesetzestechnischen

[1]) Dafür bürgte schon die intensive redaktionelle Mitarbeit des Ministerialrates Dr. Jäckl, dessen strenge Gewissenhaftigkeit und legislatorische Fähigkeit der Verfasser in jahrelanger amtlicher Zusammenarbeit hochschätzen zu lernen Gelegenheit hatte.

Rang dieses Vorbildes, das den Ruhm österreichischer Gesetzesredaktion weit über Österreich hinausgetragen hat, gewertet werden. Vereinzelte redaktionelle Unstimmigkeiten, deren Erörterung an dieser Stelle allerdings zu sehr ins Detail führen würde, erklären sich vorwiegend daraus, daß sich die neue Verfassungsurkunde in einzelnen Punkten streng an neuartige Formulierungen ihrer Vorgängerin gehalten hat, die bei der Fülle ihrer Neufassungen nicht ausnahmslos die passendste gefunden hat.

Der Inhalt der neuen Verfassungsurkunde entzieht sich für einen rechtswissenschaftlichen Überblick, der im folgenden versucht wird, einer transzendenten rechtspolitischen Kritik. Ihr selbstgesetztes rechtspolitisches Ziel hat die Verfassungsurkunde im ganzen folgerichtig angestrebt und erreicht. Sowohl dem ständischen als auch dem föderalistischen Prinzip wurde Raum gegeben, doch nur in einem solchen Maße, daß das oberste Leitmotiv des Verfassungswerkes, nämlich die autoritäre Staatsführung, in keiner Weise in Frage gestellt wurde. Wenn die rechtswissenschaftliche Kritik namentlich des Auslandes in Zweifel ziehen sollte, ob die ständischen und föderalistischen Einschläge der Verfassung jenes Maß erreichen, das ihr System zu einer Ständeverfassung und namentlich Bundesverfassung macht, und den durch die Verfassung konstituierten Staat als einen Ständestaat und Bundesstaat erkennen läßt, so wäre eine solche Anzweifelung theoretisch in der Heterogenität, ja Gegensätzlichkeit der drei Baugesetze der Verfassung begründet: das bis zu den letzten Konsequenzen durchgeführte Autoritätsprinzip schließt nämlich jede Art ständischer oder bundesstaatlicher Mitbestimmung des Volkes an der Staatsführung aus, dagegen hebt der nach den geschichtlichen Vorbildern durchgeführte Typus des Bundesstaates das Autoritätsprinzip in dem modernen Sinne des Wortes auf. Gewiß, auch der geschichtliche Bundesstaat und Ständestaat haben in ihrer Weise Staatsautorität — sonst wären sie ja gar nicht Staaten — aber sie ermangeln einer einheitlichen, ungehemmten Staatsführung, sondern weisen einen Pluralismus einander ergänzender, aber auch bewußt hemmender Führungen auf. Wenn diese empirisch erwiesenen und bei der überkommenen Organisationsform des Bundesstaates und Ständestaates unvermeidlichen Gegenspieler der zentralen und persönlichen Staatsautorität unschädlich gemacht werden sollten, dann durfte eben dem ständischen und föderalistischen Prinzip nicht in den geschichtlich überlieferten, sondern nur in neuartigen Formen und Maßen Raum gegeben werden, die dann eben

nicht den am historischen Material geprägten Begriffstypen entsprechen. Im einzelnen dürfte die neue österreichische Bundes- und Ständeverfassung als Ständeverfassung viel leichter typenbildende Kraft aufbringen, als mit ihrem Anspruch, eine Bundesverfassung zu konstruieren. Als Ständeverfassung stehen ihr nämlich keine gegenwärtigen Vergleichsmaßstäbe gegenüber, sondern ist sie die erste ihrer Art nach einer jahrhundertlangen Unterbrechung ständischer Verfassungspolitik — eine Unterbrechung, die eine unvermittelte und unveränderte Anknüpfung an die geschichtliche Tradition selbstverständlich ausschließt. Mit ihrem Anspruch, einen Bundesstaat zu begründen, steht dagegen die Verfassungsurkunde mit einer langen Reihe gegenwärtiger Vergleichsobjekte in Konkurrenz, die sich, wie namentlich die Verfassung der Vereinigten Staaten und der Schweizer Eidgenossenschaft, in der internationalen staatsrechtlichen Literatur als Schulbeispiele, ja mehr noch, als begriffliche Typen des Bundesstaates durchgesetzt haben. Die folgende Analyse des Verfassungsinhaltes beschränkt sich aus Raumgründen auf den Vergleich der einschneidendsten Neuerungen mit den nächstliegenden Vergleichsobjekten, nämlich mit der Bundesverfassung der österreichischen Republik und mit der konstitutionellen Verfassung der österreichischen Monarchie. Daß nicht auch diese Verfassung, die man nun wiederum, ohne hämischer Kritik von Seite der Überrevolutionäre begegnen zu müssen, als Verfassungsmuster zitieren darf, zur Gänze zum revolutionären Schutt geworfen, sondern wenigstens teilweise zum Vorbild genommen wurde, macht das Stück verfassungsgeschichtlicher Tradition in der neuen Verfassung Österreichs aus.

Schon an der Spitze der Verfassungsurkunde begegnet uns eine auffällige Neuerung, mit der sich die Verfassung 1934 von allen ihren österreichischen Vorgängerinnen unterscheidet: Das Proömium; unter Berufung auf Gott, der für die christliche Staatsauffassung auch unausgesprochen als oberster Ursprung oder letzte Quelle jeglichen weltlichen Rechtes und jeglicher Staatsautorität gilt, werden die legislativpolitischen Leitgedanken der Verfassung festgestellt und wird der aus ihnen zu folgernde Akt der Verfassunggebung zum Ausdruck gebracht. Ausdrücklich finden sich im Proömium in der Wendung „christlicher deutscher Bundesstaat auf ständischer Grundlage" die christliche, die nationale, föderalistische und ständische Idee verkündet. Naturgemäß geht der Verfassungsinhalt auf diese Leitmotive nur in sehr verschiedenem Ausmaße ein. Vor allem kann die Fülle der Einzelbestimmun-

gen einer Verfassung unmöglich Realisierung der christlichen, also einer religiösen Idee bedeuten, da diese nicht einmal manchen Grundlagen, geschweige denn allen Einzelbestimmungen einer staatlichen Rechtsordnung vorgreift und Ziele weist. Es sei nur auf die päpstliche Enzyklika „Immortale Dei" (1885) verwiesen, die selbst hinsichtlich des verfassungspolitischen Grundproblems der Staatsform die Neutralität der Kirche erklärt. Die einzigen Verfassungsinhalte, die als unmittelbare Realisierung christlichen Gedankengutes angesprochen werden können, sind die mit Verfassungskraft repizierten Bestimmungen des Konkordates und die Rahmenbestimmungen über die ständische Selbstverwaltung, deren Zulassung oder Einrichtung bekanntlich als Forderung des katholischen Naturrechtes gilt. Darüber hinaus will der christliche Gedanke als Richtlinie für die Rechtserzeugung sowie für das gesamte Staatsleben verstanden werden, ohne daß freilich ohneweiters die mangelnde Konkordanz irgendwelcher Rechts- und Staatsakte mit christlichen Ideen und Forderungen als Rechtsgrund ihrer Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit gelten könnte, beispielsweise zur Aufhebung von Gesetzen oder Verordnungen wegen Verfassungswidrigkeit von Seite des Bundesgerichtshofes führen könnte. Ähnliches gilt vom nationalen Prinzip; diesem ist expressis verbis nur im Art. 7 durch die Erklärung der deutschen Sprache zur Staatssprache Rechnung getragen. Im übrigen kann die Betonung der „deutschen Grundlage" nur die Bedeutung eines staatspolitischen Programmes haben — selbstverständlich wiederum ohne Eröffnung der Anfechtungsmöglichkeit von Staatsakten wegen undeutscher Gesinnung. Durch eingehendere organisationsrechtliche Verfassungsbestimmungen ist nur dem bundesstaatlichen und ständischen Prinzip Rechnung getragen. Auch das autoritäre Prinzip hat, wenn auch vielleicht unbewußt und unbeabsichtigt, im Proömium seinen Ausdruck gefunden. Nach dessen Wortlaut „gibt sich" nicht das österreichische Volk seine Verfassung, sondern „erhält das österreichische Volk ... diese Verfassung". Der Wortlaut der Präambel spricht also im Gegensatz zur Beobachtung demokratischer Formen bei der Verfassunggebung — denn der Nationalrat will doch als vollwertiger Repräsentant des Bundesvolkes gehandelt haben und muß als solcher gehandelt haben, wenn die Rechtskontinuität zur demokratischen Verfassung aufrechterhalten werden sollte, — für ein Verfassungsoktroi. Das österreichische Volk hat beispielsweise die Märzverfassung 1849 oder das Februarpatent 1861 aus den Händen des

Landesvaters „erhalten". An diese geschichtliche Reminiszenz knüpft die neueste Verfassungsgebung an. Es wäre ein Mißverständnis, zwischen dieser autoritären Methode der Verfassunggebung und der Berufung auf Gott im Eingang der Präambel ein ideologisches Junktim herzustellen; die religiöse Staatsauffassung leitet ebenso eine plebiszitär oder parlamentarisch gesetzte Verfassung, wie eine autoritär oktroyierte Verfassung vom Willen Gottes ab; in dem einen Fall wirkt eben das Volk oder die Volksvertretung, in dem anderen Fall ein Führer oder Führerkollegium als Werkzeug Gottes. Beweis genug dafür ist die Tatsache, daß unter den gegenwärtigen Verfassungen gerade die echt demokratisch entstandene und von demokratischem Geist erfüllte Schweizer Verfassung mit ihrem österreichischen Nachbarstaat die Berufung auf Gott den Allmächtigen gemeinsam hat. Diese wenigen Andeutungen zu der inhaltsreichen Präambel der Verfassungsurkunde machen immerhin erklärlich, daß sie, wenn sie auch keine materiell-rechtlichen Bestimmungen trifft, doch nicht bloß die oberste politische Direktive für die Staatspraxis, sondern auch ein wertvoller Anhaltspunkt für die Rechtsauslegung ist.

III. Allgemeine Bestimmungen der Verfassung 1934

Die Ersetzung der bisherigen sieben Hauptstücke des Bundes-Verfassungsgesetzes durch zwölf Hauptstücke der neuen Verfassung erklärt sich einerseits aus der Ergänzung des Verfassungsinhaltes um bisher außerhalb des Textes der Verfassungsurkunde geregelte oder völlig neue Materien, andererseits aus der Zerlegung bisheriger umfassenderer Hauptstücke. Das neue System der Verfassungsurkunde macht vor allem die meisten außerhalb des Verfassungstextes geltenden Verfassungsrechtsquellen überflüssig. Nach der Absicht der Verfassungsurkunde sollen an Rechtsquellen außer ihr nur die in Art. 30, Abs. 4 aufgezählten Bestimmungen des Konkordates, die im Art. 181 zitierten Bestimmungen des Staatsvertrages von St. Germain und das Finanzverfassungsgesetz *Verfassungskraft* haben. Das hat zur Folge, daß diejenigen bisherigen Verfassungsrechtsquellen einschließlich der auf die verschiedensten Gesetze verstreuten Verfassungsbestimmungen, denen nicht durch widersprechende oder neugefaßte Bestimmungen der Verfassungsurkunde derogiert ist, nur als *einfache Gesetze* Rechtsgeltung behalten. Das trifft z. B. für die Gesetze vom 3. April 1919, „betreffend die Landesverweisung des Hauses

Habsburg-Lothringen" und „über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden" zu, die nach Art. 148 BVG. den Charakter von Bundesverfassungsgesetzen hatten. Ein redaktionelles Verdienst der neuen Verfassung ist sodann, daß sie die allgemeinen Rechte der Staatsbürger — durch deren, wenn auch eingeschränkten Fortbestand sich die neue österreichische Verfassung auffällig von fast allen anderen autoritären Verfassungen unterscheidet, — in die Verfassungsurkunde aufgenommen hat; damit sind nicht nur das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, sondern auch die Gesetze zum Schutze der persönlichen Freiheit und des Hausrechtes vom 27. Oktober 1872, sowie der Zensurbeschluß vom 30. Oktober 1918 außer Geltung getreten.

Das erste Hauptstück „Grundsätzliche Bestimmungen" schließt sich verhältnismäßig sehr enge an die analogen Bestimmungen des ersten Hauptstückes der bisherigen Verfassungsurkunde an. Nur die vielzitierten Kompetenzartikel wurden ausgeschieden und in das dritte Hauptstück verlegt. Den auffälligsten Unterschied zwischen bisher und künftig verrät der 1. Artikel. Die Streichung des bisherigen Eingangsartikels und seine Ersetzung durch den Eingangssatz des bisherigen zweiten Artikels „Österreich ist ein Bundesstaat" darf nicht unterschätzt werden, sondern ist ein untrüglicher Beweis für die Absicht der Verfassunggeber, das demokratische System in dem hergebrachten wissenschaftlichen Sinne des Wortes aufzuheben und durch ein gegensätzliches System, eben das autoritäre, zu ersetzen.

Die Meinung, daß auch die neue Verfassung als Form der gewiß variationsfähigen Demokratie gedeutet werden könne, wird schon durch den Wandel in der Selbstkennzeichnung der Staatsform durch die Verfassung widerlegt. Gewiß kann die Aufrichtung eines autoritären Regimes der Idee der Demokratie entsprechen: dies dann, wenn sich die Mehrheit des Volkes von der demokratischen Staatswillensbildung abkehrt und unzweideutig autokratische Willensbildung verlangt. Dadurch wird aber die demokratisch eingeführte Autokratie noch nicht selbst zu einer Form der Demokratie, sondern bleibt eine, wenn auch plebiszitär unterbaute, Autokratie. Man lege die Sonde irgendeiner der von Freunden und Gegnern der Demokratie aufgestellten Begriffsbestimmungen der Demokratie in der staatsrechtlichen Literatur an die vorliegende Verfassungsurkunde an — man wird zuverlässig zu einem negativen Ergebnisse kommen. Das hindert allerdings nicht, daß eine grundsätz-

lich nicht als Demokratie erkennbare Verfassung bei der demokratischen Idee gewisse Anleihen macht. Die Verfassung der konstitutionellen Monarchie ist bekanntlich unter Umständen eine gleichmäßige Mischung von demokratischen und autokratischen Organisationsformen; darum bot sich ja beispielsweise die Dezemberverfassung 1867 der historischen Kritik als Übergangserscheinung zwischen Absolutismus und Demokratismus dar. Auch die künftige ständische Verfassung wird solche demokratische Einschläge aufweisen, wenngleich nicht annähernd in den Ausmaßen der Verfassung der konstitutionellen Monarchie, und bemerkenswerterweise werden sich diese demokratischen Einschläge vorwiegend im Rahmen der ständischen Einrichtungen finden. Eine Bundesverfassung braucht keine Spur Demokratie in sich zu tragen, denn die monarchische Staatsspitze kann von oligarchischen Lokalgewalten beschränkt sein. Wenn aber die Staatswillensbildung auf wahrer berufsständischer Grundlage aufgebaut ist, so erhalten grundsätzlich alle Berufstätigen Anteil an der Staatswillensbildung und ist, wenn Demokratie Selbstherrschaft des Volkes bedeutet, unvermeidlich ein mehr oder minder großes Stück Demokratie verwirklicht. Ob und in welchem Maße dieser durch das ständische Prinzip ermöglichte demokratische Einschlag wirklich werden wird, hängt gänzlich von der Ausfüllung der Verfassungsblankette für die ständischen Einrichtungen, im besonderen von den durch die Artikel 47 und 48 delegierten Gesetzen über den Bundeskulturrat und Bundeswirtschaftsrat ab.

Die Bundesverfassung 1920 war programmatisch nicht bloß als Demokratie, sondern auch als Republik gekennzeichnet. Der republikanische Charakter der Verfassung ist aber auch in der neuen Verfassungsurkunde unzweifelhaft erhalten geblieben. Die programmatische Erklärung über die Staatsform braucht ja, wenn sie überhaupt zur Gänze entbehrlich ist, noch weniger erschöpfend zu sein; hatte doch auch die Bundesverfassung 1920 das in ihrem Verfassungsinhalt womöglich noch stärker als das demokratische Prinzip betonte parlamentarische Prinzip nicht ausdrücklich genannt. So ist auch die programmatische Erklärung der neuen Verfassungsurkunde eklektisch und verschweigt das ihr zugrundeliegende republikanische Prinzip, obwohl es unter den Baugesetzen der Verfassung nebst dem autoritären Prinzip am deutlichsten ausgeprägt ist. Eine Aufhebung der republikanischen Staatsform würde daher an die erschwerenden Formerfordernisse des Art. 60, Abs. 2 der neuen Verfassungsurkunde gebunden sein.

Der parlamentarische Charakter der Staatsform des Bundes ist schon darum restlos ausgemerzt, weil die neuen Gesetzgebungskollegien weder ihrer noch offenen Zusammensetzung nach, noch auch kaum ihrem Wirkungskreise nach als Parlamente im hergebrachten wissenschaftlichen Sinn dieses Wortes aufgefaßt werden können.

Ob Österreich gemäß der an die Spitze der Verfassungsurkunde gestellten Erklärung ein Bundesstaat ist, hängt vom Ausmaß und Inhalt seiner förderalistischen Einrichtungen ab[1]. Anhaltspunkte für die Beurteilung des bundesstaatlichen Charakters bietet gerade dem österreichischen Verfassungsjuristen die österreichische Verfassungsgeschichte. Nach dem einhelligen Urteil der Verfassungslehre und Politik war die österreichische Monarchie ein dezentralisierter Einheitsstaat und hat erst die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 den Übergang zu einem stark zentralisierten Bundesstaat vollzogen. Es war sonach immerhin denkbar, die föderativen Einrichtungen der Bundesverfassung noch um einiges einzuschränken, ohne den Bundesstaat in Frage zu stellen, keinesfalls durfte aber die Zentralisation bis zu dem Punkte der konstitutionell-monarchischen Verfassung weitergetrieben werden, da ja damit bereits die Grenze des Einheitsstaates erreicht gewesen wäre. Bedenkt man nun, daß die Gesetzgebung der Länder in Hinkunft an die Zustimmung des Bundeskanzlers gebunden und auch der Vollzugsapparat durch Ernennungs- und Bestätigungsrechte streng der Bundesautorität unterworfen ist, daß hingegen der Anteil der Länder an den Bundesagenden vom bisherigen Einspruchs- und gelegentlichen Zustimmungsrecht des Bundesrates zu einer bloßen obligatorischen Hörung des Länderrates und zu dessen politisch fast bedeutungslosen Mitwirkung am Bundestag zurückgedrängt ist, so entfernen sich diese vom Standpunkt des Autoritätsprinzipes durchaus folgerichtigen und wohl auch sachlich zweckmäßigen Neuerungen so sehr vom ausgeprägten und vielfach realisierten Typus des Bundesstaates und selbst von dem föderalistischen Inhalt der Bundesverfassung 1920, daß die große Frage entsteht, ob der Verfassungsinhalt tatsächlich der an die Spitze gestellten programmatischen Erklärung der Verfassungsurkunde entspricht. Die politische Idee und der Zweck der geschichtlichen Schöpfung eines Bundesstaates ist

[1] Über das Mindestmaß föderalistischer Einrichtungen, die einen Staat zum Bundesstaat machen, vergleiche aus der unübersehbaren Literatur unter anderen Julius Hatschek, „Das Recht der modernen Staatenverbindung" und Josef Kunz, „Die Staatenverbindungen".

jedenfalls darin gelegen, einer Mehrzahl von politischen Willensrichtungen nebeneinander in einem Staatswesen Raum zu geben, also das gerade gegenteilige Ziel einer Gleichschaltung oder Gleichrichtung. Das ist ja der entscheidende Grund, warum sich die Idee eines totalen Staates, aber auch die Idee einer einheitlichen Staatsführung mit dem bundesstaatlichen Prinzip nicht verträgt und den bundesstaatlichen Organisationsformen nur in einer Weise Raum geben kann, die der Idee und dem Zwecke eines Bundesstaates nicht voll gerecht werden kann, daß vielmehr die genannten Staatstypen trotz aller föderalistischen Ausschmückungen ihrer Verfassung letztlich auf den straffen Einheitsstaat hin tendieren. Soviel steht auch aus einer Reihe überlieferter Aussprüche aus den Länderkonferenzen der Jahre 1919 und 1920 fest, daß die Väter der Bundesverfassung des Jahres 1920 die neue Stellung der Länder keinesfalls als Verwirklichung des Bundesstaates gelten gelassen hätten, wo sie eine völlige Unabhängigkeit der Landesgesetzgebung und -verwaltung vom Bunde, dagegen einen paritätischen Anteil der Länderkammer an der Bundesgesetzgebung und -verwaltung neben dem Nationalrat als gewissermaßen selbstverständliche Folgerung aus der bundesstaatlichen Idee gefordert haben! Im Vergleiche mit der Verfassung der österreichischen Monarchie mag zwar auch die künftige Verfassung gewisse föderalistische Nuancen aufweisen, die aber durch unitarische Neuerungen beinahe, wenn nicht überwiegend kompensiert werden. Es sei nur daran erinnert, daß das Sanktionsrecht des Kaisers gegenüber den Landesgesetzen, das inhaltlich mit dem jetzigen Zustimmungsrecht des Bundeskanzlers völlig übereingestimmt hat, den Föderalisten durch die Deutung nähergebracht werden mußte, daß der Kaiser nicht in seiner Eigenschaft als Monarch Gesamtösterreichs, sondern als Landesherr der einzelnen Kronländer die Sanktion erteile — was man vom zustimmungsberechtigten Bundeskanzler keinesfalls wird sagen können —, und daß ungeachtet dieser entgegenkommenden Konstruktion die Autonomisten gegen das angebliche Übermaß von Zentralismus Sturm gelaufen sind.

Die einzige programmatische Erklärung der Verfassungsurkunde, die sich auf die Staatsform im hergebrachten Sinne des Wortes bezieht, ist sonach der Satz des Artikels 2 „Der Bundesstaat ist ständisch geordnet". Die Verfassung will also nicht bloß, wie das Proömium gemäß den Forderungen und Empfehlungen der Enzyklika „Quadragesimo anno" verkündet, auf „ständischer Grundlage" beruhen,

d. h., dem Staatsorganapparat einen Unterbau ständischer Selbstverwaltungskörper geben, sondern ständischen Organen auch Zutritt zur Staatswillensbildung eröffnen, kurz gesagt, mit einem durchaus vertretbaren Sinn dieses Wortes einen „Ständestaat" errichten. Da bisher nicht ein bestimmtes Maß des Anteils der ständischen Organe an der Staatswillensbildung als Mindestmaß einer ständestaatlichen Verfassung ausgeprägt ist, kann bei entsprechender Ausführung des Programms durch die angekündigten Organisationsgesetze die Eigenschaft des künftigen Österreich als Ständestaat gewiß zweifelsfreier feststehen als die beanspruchte Eigenschaft als Bundesstaat.

Zum Unterschied von der Bundesverfassung regelt die gegenwärtige Verfassung die Staatsfarben, das Staatswappen und das Staatssiegel selbst (Art. 3); damit treten das Gesetz vom 8. Mai 1919, StGBl. 357 „über das Staatswappen und das Staatssiegel der Republik" und die einschlägigen Bestimmungen des (auch im übrigen derogierten) Gesetzes vom 21. Oktober 1919, StGBl. 484 „über die Staatsform" außer Kraft.

Nach Art. 2 und 4 hat die Bundeshauptstadt Wien nicht mehr den Titel und die volle Rechtstellung eines Bundeslandes, die ihr von der Bundesverfassung 1920 gemäß dem Vorschlage des christlichsozialen Verfassungsentwurfes vom 25. Juni 1920 (Nr. 188 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen der konstituierenden Nationalversammlung) zugebilligt worden war. Die neue Konstruktion der Stadt Wien wird zum neunten Hauptstück besprochen.

Eine der eigentümlichsten Errungenschaften der Bundesverfassung 1920 ist auch der ständisch-autoritären Verfassung eigentümlich, nämlich die Kodifikation des Grundsatzes der gesetzmäßigen Verwaltung in jener radikalen Fassung, die erstmals die österreichische Bundesverfassung kreiert hat. Der nunmehrige Art. 9 verbürgt mit seinem unveränderten Satz „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden", daß die Vollziehung nur auf Grund genereller gesetzlicher Normen vor sich gehen darf. Das soll den Ständestaat Österreich in deutlicher Weise vom polizeistaatlichen Regime der absoluten Monarchie unterscheiden, von jenem System, wonach nicht nach einer allgemeinen Maxime, sondern nach den jeweiligen Eingebungen für den Einzelfall zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Personen Recht geschaffen wird. Dem Recht soll sein wesenhafter rechtsstaatlicher Sinn einer allgemeinen abstrakten Verhaltensregel für Menschen

wiedergegeben werden. In negativer Hinsicht fällt an der Fassung des rechtsstaatlichen Legalitätsprinzips auf, daß es nur auf die „staatliche“ Verwaltung bezogen ist, d. h. auf die Verwaltung von Bund und Ländern, mit Einschluß des übertragenen Wirkungskreises der Selbstverwaltungskörper. Indes darf man aber wohl kraft verfassungsgesetzlicher Sonderbestimmung sowohl für die gebietskörperschaftliche als auch für die berufskörperschaftliche Selbstverwaltung das Erfordernis gesetzlicher Ermächtigung voraussetzen (Art. 128, Abs. 2; Art. 32, Abs. 3). In negativer Hinsicht fällt auf, daß die etwas zu enge Fassung, die der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung im BVG. erfahren hatte, nicht auf den rechtstheoretisch gebotenen Umfang erweitert wurde. Daß die Forderung der Bindung an die Gesetze nur für die Verwaltung und nicht auch für die Justiz ausgesprochen wurde, erklärt sich einfach aus jenem rechtsgeschichtlichen Entwicklungsgang, wonach die Gesetzesunterworfenheit der Justiz schon im Polizeistaat eine Selbstverständlichkeit war, dagegen die Gesetzesunterworfenheit der Verwaltung erst vom Verfassungsstaat hergestellt werden mußte. Übrigens kann dieselbe Bindung an das Gesetz, also eine Bedingtheit durch gesetzliche Ermächtigung, wie sie ausdrücklich durch Art. 9, Abs. 1, für die staatliche Verwaltung statuiert wurde, hinsichtlich der Justiz aus Art. 104, Abs. 1, erschlossen werden.

Die verfassungsgesetzliche Formel der Verordnungsvollmacht erfährt in der neuen Verfassung eine gewisse Änderung, die eine Erweiterung der Vollmacht bedeutet. Wenn in Hinkunft jede Verwaltungsbehörde innerhalb ihres Wirkungskreises zur näheren Durchführung der Gesetze und überdies, soweit sie durch ein Gesetz hiezu ausdrücklich ermächtigt wird, Verordnungen erlassen kann, so sind damit nicht bloß, wie im Art. 18, Abs. 2 BVG. ohneweiters (auf Grund der Generalvollmacht der Verfassung) Vollzugsverordnungen, sondern auch auf Grund einer einfachgesetzlichen Spezialermächtigung gesetzesändernde und gesetzergänzende Verordnungen zugelassen. Den unmittelbar auf Grund der Verfassung ergehenden gesetzeskräftigen Verordnungen, die bisher teils im Art. 18 BVG., teils im Verfassungsübergangsgesetz und in Spezialverfassungsgesetzen ihre verfassungsrechtliche Grundlage hatten, ist ein besonderes Hauptstück unter dem Titel „Notrechte der Verwaltung“ gewidmet. Außerdem finden sich noch in den Artikeln 65, Abs. 6, 68, Abs. 1, 109, Abs. 3, Vollmachten zu

gesetzeskräftigen Verordnungen, die zum Teil mit Vollmachten aus dem Kreise der „Notrechte der Verwaltung" wesensgleich sind.

Den Rahmenbestimmungen über die Funktionen der Verwaltung (Art. 9) läßt die Verfassungsurkunde Rahmenbestimmungen über die Vollzugsorgane folgen (Art. 10—14). Nicht ganz folgerichtig ist es, wenn die Rahmenbestimmungen funktionsrechtlicher Natur von der Verwaltung, die Rahmenbestimmungen organisationsrechtlicher Natur jedoch von der Vollziehung handeln. Dieser Wechsel des Ausdruckes fällt um so eher auf, als der Rechtssatz des Art. 9, der ausdrücklich auf die Verwaltung eingeschränkt ist, auch für die zweite Teilfunktion der Vollziehung, nämlich die Gerichtsbarkeit, Geltung hat, während sich der folgende, ausdrücklich auf die Vollziehung abgestellte Artikel seinem Inhalt nach nur auf die Verwaltung bezieht.

Der Art. 10 bringt nach dem Vorbilde des Art. 19 BVG. eine Aufzählung der „obersten Organe der Vollziehung". Erforderlich und gerechtfertigt wird diese Aufzählung — neben der man eine Aufzählung der Organe der Gesetzgebung vermissen könnte — nur dadurch, daß die folgende Bestimmung des Art. 11 die Umschreibung des Kreises der obersten Verwaltungsorgane zur Voraussetzung hat. Die Liste der obersten Vollzugsorgane erscheint im Vergleich mit den BVG. erweitert um die Bundesregierung, die Landesregierung und den Präsidenten des Rechnungshofes und verkürzt um die Staatssekretäre, denn diese sind den Bundesministern unterstellt und an deren Weisungen gebunden (Art. 92, Abs. 2), mithin subordinierte Organe, die in eine Aufzählung der obersten, also der Spitzenorgane, nicht gehören. Aus der Neuordnung Wiens ergibt sich, daß der Bürgermeister von Wien als Repräsentant dieses Selbstverwaltungskörpers in der Reihe der obersten Vollzugsorgane ausdrücklich auftritt. Da der Eingang des Artikels die Aufzählung der obersten Vollzugsorgane ankündigt, dürfte man aber erwarten, daß im Sinne des der Verfassung zugrunde liegenden weiteren Vollzugsbegriffes (vgl. 5. Hauptstück) eine Aufzählung der obersten Gerichte, d. h. der in der Instanzenhierarchie höchststehenden und der zugleich die erste und letzte Instanz darstellenden Gerichte folgt. Da dies nicht der Fall ist, enthält der Art. 10 entgegen seinem ersten Satz lediglich eine Aufzählung der obersten Verwaltungsorgane. Wenn man außerdem die Aufzählung der Ministerien und der

sonstigen Organe der Stadt Wien (außer dem Bürgermeister) erwartet, so liegt in diesem Mangel kein Versehen, weil die fraglichen Behörden durch die genannten Einzelorgane repräsentiert sind.

Der Art. 11 der Verf. 1934 übernimmt fast wortgetreu die Grundsatzbestimmung des Art. 20 BVG. über das Weisungsrecht und die Gehorsamspflicht in der Verwaltung — Beweis genug dafür, daß das Bundes-Verfassungsgesetz bei der inneren Ordnung der Verwaltungshierarchie dem Autoritätsbedürfnis vollauf Rechnung getragen hatte. Die textlichen Neuerungen bestehen vor allem darin, daß die ausdrückliche Alternative des Berufungsweges, die der Art. 20 BVG. ausspricht (gewählte oder ernannte Organe) der neutralen, beide Möglichkeiten in sich schließenden Fassung „nach den Bestimmungen der Gesetze bestellte Organe des Bundes, der Länder und der Selbstverwaltungskörper" Platz macht. Die Aufzählung der Verwaltungsträger bringt es mit sich, daß das hierarchische Organisationsprinzip, gekennzeichnet durch Weisungsrecht und Gehorsamspflicht, jedenfalls auch einerseits für die niedrigsten lokalen Selbstverwaltungskörper, andererseits für die nach dem Personalprinzip organisierten Selbstverwaltungskörper, insbesondere die berufständischen Körperschaften, Geltung haben soll, während das BVG. die Reichweite dieses seines Organisationsprinzipes offengelassen hatte. Als Subordinationsmittel führt der neue Verfassungstext nebst der Leitung auch, und zwar nicht alternativ, sondern kumulativ, die Aufsicht an; während jedoch das Instrument der Leitung ausdrücklich verfassungsgesetzlich umschrieben ist (Weisungsrecht), sind die Aufsichtsmittel nicht bezeichnet und können daher beliebig durch Gesetz bestimmt werden. Eine heikle organisationsrechtliche Frage ergibt sich aus der ausdrücklichen verfassungsgesetzlichen Unterstellung sämtlicher Selbstverwaltungskörper unter die „Leitung und Aufsicht der obersten Organe des Bundes und der Länder". Nach allen wissenschaftlichen Begriffsbestimmungen der Selbstverwaltung ist diese ja durch die Auflockerung des Organisationszusammenhanges mit der zentralen Verwaltung, im besonderen durch die Einschränkung des Subordinationsverhältnisses, nämlich den Ausschluß des den übrigen Staatsapparat zentralisierenden Weisungsrechtes zugunsten eines bloßen Aufsichtsrechtes gekennzeichnet — wenigstens soweit die Selbstverwaltungskörper im selbständigen (d. h. eben höchstens durch zentrale Gesetze, aber nicht durch Dienstinstruktionen und Dienstbefehle gebundenen) Wirkungskreise tätig sind. Es

würde geradezu die Idee der ständischen Selbstverwaltung — wie sie in der soziologischen und theologischen Ständeliteratur erfaßt wird — in Frage gestellt sein, wenn die Berufskörperschaften bei Ausübung ihres selbständigen Wirkungskreises nicht bloß der Aufsicht, sondern auch den Weisungen irgendwelcher Bundes- und Landesverwaltungsorgane unterlägen. Die Rücksicht auf den bevorstehenden Einbau der ständischen Selbstverwaltung in den gesamten Verwaltungsapparat würde dringend nahelegen, in dem Passus „unter der Leitung und Aufsicht", wie vielleicht sogar beabsichtigt war, das Bindewort „und" durch „oder" zu ersetzen oder in der Aufzählung der Körperschaften in Art. 11 die Selbstverwaltungskörper zu streichen[1]). An einer anderen Stelle desselben Artikels, die unverändert aus dem BVG. übernommen ist, wäre die Klärung einer durch die bisherige Fassung offengelassenen Frage erwünscht gewesen. Nach dieser Fassung kann das nachgeordnete Organ die Befolgung einer Weisung unter anderem ablehnen, wenn die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde. Während nun Weisungen, die das angewiesene Organ mit dem Kriminalstrafrecht in Konflikt bringen würden, höchst unwahrscheinlich sind, sind mit dem fast unübersehbar reichhaltigen Verwaltungsstrafrecht kollidierende Weisungen sehr leicht möglich. Da nun die juristische Terminologie unter dem Ausdruck „strafgesetzlich" vorzugsweise, wenn nicht ausschließlich, das „Strafgesetzbuch" im Auge hat, wäre die Ersetzung des Wortes strafgesetzlich durch die Wendung „Vorschriften des Justiz- oder Verwaltungsstrafrechtes" oder wenigstens „strafrechtliche Vorschriften" eine dankenswerte Verdeutlichung des Sinnes. De lege lata darf man annehmen, daß jedwede Strafrechtswidrigkeit des Befehles die Gehorsamsverweigerung rechtfertigt. In demselben Artikel hat die Fassung der Amtsverschwiegenheit durch die Streichung eines einschränkenden Zusatzes des BVG. eine überraschende Ausdehnung erfahren. Das BVG. (Art. 20, Abs. 2) verpflichtet die Verwaltungsorgane zur Geheimhaltung der ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, „deren Geheimhaltung im Interesse einer Gebietskörperschaft oder der Parteien geboten ist". Der einschränkende Relativsatz entfällt nunmehr, damit erfährt

[1]) Damit wäre der Art. 11 dem Art. 32 angeglichen, wo in der Tat nur von der Aufsicht über die Berufskörperschaften die Rede ist.

aber die Amtsverschwiegenheit durch obligatorische Verfassungsnorm eine Ausdehnung, die bei weitem jedes praktische Bedürfnis übersteigt. Es war der große Fortschritt der Fassung der Amtsverschwiegenheit im BVG., daß sie dieser an sich gewiß berechtigten und gebotenen Dienstpflicht nur eine Ausdehnung bis zu dem Punkte gegeben hat, wo ein vernünftiges Interesse an der Geheimhaltung dienstlich bekanntgewordener Tatsachen besteht. Nach der neuen Fassung soll der Beamte auch insoweit einer Schweigepflicht unterliegen, als dienstlich bekanntgewordene Tatsachen selbst durch offizielle Verlautbarung zur allgemeinen Kenntnis gekommen sind. Immerhin ist es zu begrüßen, daß dieser verschärften Schweigepflicht nicht auch die Richter unterstellt werden.

Schon die Bundesverfassung hatte den Legalbegriff des Staates erweitert, indem sie im Einklang mit der herrschenden Bundesstaatstheorie sowohl dem Bunde als auch den Ländern Staatscharakter zuschrieb; sie gebraucht durchgängig das Attribut staatlich von Einrichtungen des Bundes und der Länder. Auch die Staatsbürgerschaft hat zwei Erscheinungsformen: die Bundesbürgerschaft und Landesbürgerschaft. Die Verfassung 1934 führt diesen Sprachgebrauch konsequent weiter, indem sie die Angestellten des Bundes und der Länder zusammenfassend als Staatsbedienstete bezeichnet, als die sie übrigens bisher schon von der Staatsrechtslehre zu qualifizieren waren. Diesen neuen Sprachgebrauch führt der Artikel 12 ein, indem er die Diensthoheit über „die Staatsbediensteten der Dienststellen des Bundes" und über „die Staatsbediensteten der Dienststellen des Landes" bestimmten Organen zuweist. Einfacher und durchaus vertretbar wäre die Fassung „Staatsbedienstete des Bundes" und „Staatsbedienstete der Länder" gewesen. Die zitierte Fassung des Gesetzes gibt der Auslegung Raum, daß die Zusammenfassung der Bundes- und Landesangestellten in einem einzigen Beamtenkörper mit einheitlichem Dienstrecht beabsichtigt sei, und daß irgendeine zentrale Stelle diese uniformen Staatsangestellten den Dienststellen des Bundes und der Länder zuzuweisen habe. Die sehr begrüßenswerte dienstrechtliche Freizügigkeit zwischen Bundes- und Landesdienstrecht ist aber durch eine solche Konzentration des Beamtenapparates nicht bedingt und auch nicht unmittelbar bewirkt, sondern von einer besonderen Gesetzesvorschrift abhängig.

Die Rechtshilfepflicht, die Art. 22 BVG. in der Verfassung verankert hat, wird von Art. 13 der Verf.

1934 auf die Ortsgemeindeverbände und alle anderen Selbstverwaltungskörper erstreckt, womit insbesondere auch die Berufskörperschaften einbezogen sind.

Die Verfassungspromesse für Schadenersatz aus schuldhaft-rechtswidriger Tätigkeit obrigkeitlicher Vollzugsorgane ist im wesentlichen unverändert aus dem Art. 23 BVG. in den Art. 14 der Verf. 1934 übergegangen. Auch in die Syndikatshaftung werden die Berufskörperschaften einbezogen sein. In der Aufzählung der haftpflichtigen Korporationen fehlen die im vorgängigen Artikel 13 namhaft gemachten Ortsgemeindenverbände. Doch sind selbstverständlich auch diese in dem Pauschalbegriff der „sonstigen Selbstverwaltungskörper" inbegriffen. Leider übernimmt die Verfassungsurkunde aus der Bundesverfassung auch die Verweisung auf ein künftiges Bundesgesetz, das wir nicht so bald erwarten dürfen. Bemerkt doch Verfassungsminister Ender in seiner Einleitung zur Textausgabe der Verfassung 1934 „Von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, würde die Übernahme einer namhaften finanziellen Belastung bedeuten". Das gilt aber nur, wenn rechtswidrig verwaltet wird. Der Sinn der Haftpflicht ist ja nicht der, sie wirksam zu machen, sondern ihre prophylaktische Wirkung in Form rechtmäßiger Verwaltung auszulösen. Daß die Syndikatshaftung dies leisten kann, beweisen die Erfahrungen der Staaten, die diese fortschrittliche Institution eingerichtet haben, und beweist nicht zuletzt auch die Erfahrung der österreichischen Justiz, die mit ihrer Syndikatshaftung den Bundeshaushalt gewiß nicht empfindlich beschwert.

IV. Die berufständische Ordnung

Die originellste Neuerung der Verfassung 1934 liegt unstreitig in ihrer Grundlegung ständischer Einrichtungen[1]). Sie allein werden in der rechtsvergleichenden Kritik der österreichischen Verfassung ihre besondere Note geben, ähnlich wie etwa die Durchbildung des parlamentarischen Gedankens der Bundesverfassung 1920 ihr

[1]) Vgl. zum folgenden meine Abhandlung: Der staatsrechtliche Gehalt der Enzyklika „Quadragesimo anno", Zeitschrift f. öffentl. Recht, Bd. XIV, Nr. 2, ferner meine Aufsätze in den „Wiener Neuesten Nachrichten" vom 14. März 1934 („Enzyklika Quadragesimo anno und Verfassungsfrage"), vom 20. März 1934 („Geschichtlicher und autoritärer Ständestaat"), vom 1. April 1934 („Österreichs neue Verfassung") und vom 1. Mai 1934 („Die Wende des Verfassungslebens).

Gepräge gegeben hat. Mit anderen Bundesverfassungen kann die österreichische Verfassung, wie schon oben gezeigt wurde, bei ihrer Durchführung des föderalistischen Gedankens kaum in Konkurrenz treten. Noch weniger ist aber eine Weitertreibung des Autoritätsgedankens möglich, denn dies würde die österreichische Verfassung in die Nachbarschaft zu Staatsordnungen bringen, mit denen in Vergleich gestellt zu werden gewiß nicht der Ehrgeiz österreichischer Verfassunggebung sein kann. Die gangbare Entwicklungsrichtung der österreichischen Verfassung ist also nur die Durchbildung ihres ständischen Charakters, womit sie sich zugleich wiederum der ihr kulturell nächstliegenden west- und nordeuropäischen Staatengemeinschaft annähern wird.

Man durfte unter diesen Umständen erwarten, daß das ständische Prinzip auch äußerlich in der Verfassungsurkunde zu starkem und auffälligem Ausdruck gebracht werden würde, und wird sonach, besonders wenn man eine spezifisch österreichische Note der Verfassunggebung sucht, eine sinnfällige Gruppierung und Zusammenfassung der ständisch orientierten Verfassungsbestimmungen vermissen. Abgesehen von dem Passus der Präambel „auf ständischer Grundlage" und dem Prädikat des 2. Artikels „Der Bundesstaat ist ständisch geordnet", finden sich die meritorischen Bestimmungen, welche diese ständische Grundlage konstituieren oder ihr wenigstens die Konturen geben, im System der Verfassungsurkunde ziemlich verstreut und zum Teil in unerwartetem systematischen Zusammenhang. Zumal der ausländische Leser, der in der österreichischen Verfassungsurkunde nach allen offiziellen Ankündigungen vor allem das ständische Gedankengut sucht, wird es nicht so leicht finden und schwerlich einen erschöpfenden Überblick über das einschlägige Rechtsmaterial gewinnen. Gewiß war die kodifikatorische Aufgabe dadurch erschwert, daß sich die Verfassung zum guten Teil auf Rahmenbestimmungen beschränken mußte, die sich fast nur wie Kompetenznormen ausnehmen und wichtige verfassungspolitische Entscheidungen der einfachen Bundesgesetzgebung überlassen. Da somit die meisten organisationspolitischen Fragen, deren Beantwortung den ständestaatlichen Charakter der Verfassung ergeben wird, offenbleiben mußten, konnte die rechtstechnisch verwandte bundesstaatliche und ständestaatliche Konstruktion Österreichs leider nicht in voller Symmetrie durchgeführt werden. Das verfassungspolitische Konzept der Verfassungsurkunde ist ja offenbar dieses, daß

die zentrale Staatsgewalt einerseits in lokalen, nach dem Territorialprinzip organisierten Gewaltträgern, andererseits in ständischen, nach dem Personalprinzip organisierten Gewaltträgern ihre Gegenspieler haben soll. Es wäre ohneweiters möglich gewesen, die Länder als oberste, nach dem Territorialprinzip eingerichtete Selbstverwaltungskörper und die ständischen Hauptkörperschaften als oberste personelle Selbstverwaltungskörper in Parität und völliger Analogie in das Verfassungsgebäude einzubauen. Auch hätte ja immerhin die Zentralisation der Länder stärker akzentuiert werden können als die Abhängigkeit der Stände. Warnt ja doch die Enzyklika Quadragesimo anno davor, die ihr vorschwebenden ständischen „Gesellschaftsorgane" als „Staatsorgane" zu gestalten! Es ist aber zweifelhaft, ob eine solche — von mir schon publizistisch vertretene[1]) — paritätische Konstruktion von Ländern und Ständen, die Österreich zu einem Länder- und Stände-Bundesstaat hätte machen können, nur deswegen vermieden wurde, um die ständischen Einrichtungen nicht in den Schein von Staatseinrichtungen zu bringen, sondern sie auch in ihrer rechtlichen Konstruktion als gesellschaftliche Ordnung der durch den Bund und die Länder repräsentierten staatlichen Ordnung gegenüberzustellen. Doch auch in ihrer vorliegenden Konstruktion erscheint die ständische Ordnung als ein Teil der staatlichen Ordnung, und können die ständischen Körperschaften als delegierte Staatsorgane gedeutet werden. Mit ihrer Gegenüberstellung von ständestaatlicher Verfassung und ständischer Gesellschaftsordnung will ja die Ständeliteratur nicht eine bestimmte theoretische Deutung der Stände, sondern nur eine bestimmte, von dem zentralen Staatsapparat möglichst unabhängige Rechtsstellung der Stände sicherstellen. Auch dem durchaus begründeten Bedenken, die Stände von vornherein in dieselben Kompetenzen wie die Länder einzusetzen oder, wie sowohl die theologische, als auch die weltliche soziologische Ständelehre postuliert, ihnen ihren naturrechtlichen Anteil an der Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung zu gewährleisten, hätte ja in der Weise Rechnung getragen werden können, daß das höhere Maß an Dezentralisation im Vergleiche mit den Ländern durch ein geringeres Maß an Kompetenzen kompensiert worden wäre.

---

[1]) Vgl. meinen Artikel in den „Wiener Neuesten Nachrichten" vom 14. März 1934.

Die Systematik der Verfassungsurkunde, die den bundesstaatlichen Charakter durch zwei, eigens den Ländern gewidmete Hauptstücke (6. und 7. Hauptstück) unterstreicht, hätte auch dem ständischen Charakter durch die Zusammenfassung aller ständerechtlich relevanten Bestimmungen in einem besonderen Hauptstück sinnfällig Rechnung tragen können. Im vorliegenden System der Verfassungsurkunde bringen namentlich die Art. 32 und 48 jene „ständische Grundlage" und die Grundzüge der ständischen Ordnung, von denen in der Präambel und in den Eingangsartikeln die Rede ist. Systematisch erscheint also der ständische Verfassungsbestandteil als Akzidens der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung zwischen Staat und Staatsbürgern und der verfassungsmäßigen Ordnung von Bund und Ländern. Damit wird die große neue Idee einer ständischen Ordnung unbeabsichtigt in gedankliche Zusammenhänge und Abhängigkeiten gebracht, die sie verdunkeln, ja entstellen können.

Im Rahmen des 2. Hauptstückes sind den Berufständen folgende Bestimmungen gewidmet: „Den Berufständen wird durch Gesetz die Selbstverwaltung ihrer berufseigenen Angelegenheiten unter der Aufsicht des Staates ermöglicht. Die Heranbildung zum Beruf und die Berufsausübung unterliegen den Gesetzen und den auf Grund der Gesetze erlassenen Satzungen der öffentlich-rechtlichen Berufskörperschaften." Wie selbstverständlich und im Sinne der ganzen Lehre der Berufstände folgerichtig der Inhalt dieser Bestimmungen, so überraschend ist der systematische Zusammenhang, in den sie eingestellt sind. Denn durch die Anfügung dieser Grundlegung der berufständischen Ordnung an ein einzelnes typisch liberales Grundrecht, wenn auch das inhaltlich zusammenhängende Grundrecht der freien Berufswahl, wird der Berufstand gewissermaßen sub specie des Individuums in die Verfassung eingeführt und erscheint er in der individualistisch-atomistischen Konstruktion einer Summierung und eines Instrumentes der Berufsgenossen, was der Idee und der Natur der Berufstände im Sinne einer kollektivistischen Sozialphilosophie schwerlich gerecht wird. Wenn man weiters berücksichtigt, daß die Kodifikation der wirtschaftlichen Freiheitsrechte geradezu die Verankerung des Kapitalismus bedeutet, und daß ihre Reihe eigentlich mit der Freiheit der Berufswahl beginnt, so wird offenbar, daß in einem Verfassungsartikel, der zugleich die freie Berufswahl garantiert

und das Ständewesen organisiert, zwei feindliche Gedankenwelten aufeinanderprallen. Da die Verfassung diesen Gegensatz nicht fühlt, bleibt es der Ausführungsgesetzgebung anheimgestellt, aus dem ständischen Gedankenkreis heraus den verfassungsgesetzlich anerkannten, aber nicht unbeschränkbar gestalteten Kapitalismus durch Einzelmaßnahmen auszuhöhlen. Gerade an dieser Kodifikationstechnik zeigt sich, wie stark auch ein grundsätzlich neu orientiertes Rechts- und Staatsdenken im Banne der bisher herrschend gewesenen individualistischen, liberalen Vorstellungswelt steht. Wie gelungen auch der materiellrechtliche Gehalt der berufständischen Ordnung sein mag, so ist ihre Kodifikationstechnik doch nicht der Ausdruck einer ihr adäquaten politischen Ideologie.

Ihrem Inhalt nach ist die zitierte Bestimmung des Art. 32 grundlegende Normativbestimmung über den Wirkungskreis der Berufstände, während die Bestimmung des Art. 48, Abs. 4, das Gerippe der Organisation der Berufstände vorzeichnet. Somit bieten die zitierten Gesetzesstellen die Verfassung der Berufstände in ihren Umrissen.

Die Berufstände sind vor allem als öffentlich-rechtliche, mit Selbstverwaltung ausgestattete Körperschaften, mit einem Worte also als Selbstverwaltungskörper qualifiziert. Damit sind ohneweiters alle über Selbstverwaltungskörper getroffenen Bestimmungen der Verfassung auf die Berufskörperschaften anwendbar gemacht, beispielsweise, wie schon in anderem Zusammenhang erwähnt wurde, die Bestimmung über die Rechtshilfepflicht und über die Syndikatshaftung. Das Organisationsprinzip dieser neuen Selbstverwaltungskörper ist aber, zum Unterschied von dem der Gebietskörperschaften, ein personelles. Zum Unterschied von sonstigen, auf dem Personalprinzip aufgebauten Selbstverwaltungskörpern haben sich aber die neuen berufständischen Körperschaften aus sämtlichen Angehörigen eines bestimmten Berufes — ohne Rücksicht auf ihre rechtliche und soziale Differenzierung als Arbeitgeber und Arbeitnehmer und innerhalb dieser Gruppe wieder als Arbeiter und Angestellte — zusammenzusetzen. Damit macht sich die Verfassung den Organisationsplan der Enzyklika „Quadragesimo anno" zu eigen. Die im päpstlichen Rundschreiben offengebliebene Frage, welche Berufsangehörigen körperschaftlich zu organisieren seien, wird durchaus sachgemäß grundlegend beantwortet. Als berufständische Hauptgruppen, die

in den Bundeswirtschaftsrat Vertreter zu entsenden haben, werden folgende sieben Berufskreise aufgezählt: Die Land- und Forstwirtschaft; die Industrie und der Bergbau; das Gewerbe; der Handel und Verkehr; das Geld-, Kredit- und Versicherungswesen; die freien Berufe; der öffentliche Dienst. Damit sind die Konturen der künftigen berufständischen Hauptkörperschaften vorgezeichnet, da ja wohl zu erwarten ist, daß zumindest jede solche berufliche Hauptgruppe als Körperschaft organisiert werden wird[1]). Die Ausführungsgesetzgebung hat freilich noch die bedeutsamen Organisationsfragen zu beantworten, wie sich der Eintritt und allenfalls auch der Austritt aus der Berufskörperschaft vollzieht, wie die Fälle doppelter Berufszugehörigkeit und der Berufslosigkeit (der berufständischen „Heimatlosigkeit") zu behandeln sind, sodann die Frage der inneren Organisation, namentlich die von der Enzyklika zur Vermeidung der Majorisierung der beiden sozialen Gruppen geforderte Sektionierung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Willensbildung der berufständischen Körperschaften, endlich ihre Untergliederung, namentlich ob die berufständische Hauptgruppe in dezentralisierender Weise aus korporativ gestalteten Teilgruppen aufgebaut sein oder in zentralisierender Weise nur einen personell und territorial gegliederten Organapparat erhalten soll.

Noch weniger als der Organisation präjudiziert die Verfassung der Kompetenz der Berufstände. Denn wenn auch den Berufständen die „Selbstverwaltung ihrer berufseigenen Angelegenheiten" eingeräumt wird, so ist damit doch der Inhalt des Wirkungskreises noch in keiner Weise verdeutlicht. Die Eigenschaft der „Berufseigenheit" haftet keiner sozialen Aufgabe von vornherein an, sondern wird erst nachträglich dadurch begründet, daß eine Berufsgruppe eine bestimmte Angelegenheit für sich in Anspruch nimmt oder von einer außenstehenden Autorität zugewiesen erhält; „berufseigen" ist ebenso eine leere Worthülse wie das berühmte suum cuique. Die einfache Ausführungsgesetzgebung des Bundes und der Länder wird erst jene Angelegenheiten zu bestimmen haben, die von den berufständischen Körperschaften als berufseigene Angelegenheiten, sei es nun im sogenannten selbständigen oder im übertragenen Wirkungskreis zu besorgen sein werden. Auf diese gesetz-

[1]) Die Hausfrauen — als mögliche berufsständische Gruppe —, die Hausbesitzer und Verbraucher — als theoretisch undenkbare Gruppe — bleiben also in der berufsständischen Ordnung unberücksichtigt.

liche Kompetenzdelegation an die Selbstverwaltungskörper und damit auch an die berufständischen Körperschaften nehmen auch ausdrücklich die Kompetenzbestimmungen Bedacht (Art. 34, Abs. 1). Ein Minimum an Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises der Berufstände gilt allerdings nach der theologischen Deutung der Berufstände als naturrechtlich gefordert[1]). Dazu gehören namentlich die Regelung der Vorbildung zu den Berufen und der Ausübung der Berufe, deren Regelung innerhalb der Gesetze die Verfassung selbst schon den Berufständen zubilligt, die soziale Fürsorge für die Berufsangehörigen, die Entscheidung von Streitigkeiten über Berufsfragen und eine berufständische Finanzverwaltung. Immerhin bleibt dies ein ziemlich dehnbarer Rahmen, innerhalb dessen die Staatsgesetzgebung verschiedene Demarkationslinien zwischen dem Aufgabenkreis der Gebietskörperschaften und Berufskörperschaften ziehen kann. Jenen weitreichenden Ansprüchen in der berufständischen Literatur, die die Gebietskörperschaften nicht, wie es die Enzyklika „Quadragesimo anno" will, entlasten, sondern geradezu entmachten würden, insbesondere den Forderungen nach ausschließlicher berufständischer Gesetzgebung in Sachen des Berufsrechtes und berufständischer Gerichtsbarkeit als Mittel der Anwendung des Berufsrechtes, hat allerdings die Verfassung die Erfüllung versagt. An der formellen Gesetzgebung werden die Berufstände keinen Anteil haben, sondern diese wird nach wie vor dem Bund und den Ländern vorbehalten bleiben. Die Gerichtsbarkeit wird ausschließlich dem Bunde vorbehalten (Art. 98). Die berufständische Autonomie wird nur in den „auf Grund der Gesetze erlassenen Satzungen der öffentlichrechtlichen Berufskörperschaften" zum Ausdruck kommen (Art. 32, Abs. 3). Die Rechtssetzungsform der berufständischen Körperschaften ist also die autonomer Statuten, ähnlich der Rechtssatzform der Gemeinden. Diese körperschaftlichen Satzungen stehen nicht auf der Stufe der Gesetze und werden auch nicht, wie es fast ausnahmslos die berufständische Literatur will, „kraft eigenen Rechtes" der Berufstände, sondern kraft bundes- oder landesgesetzlicher Delegation erlassen. Die Berufstände sollen nicht dem Bunde oder auch nur den Ländern ebenbürtige, sondern diesen beiden Typen von Gebietskörperschaften ein- und untergeordnete Rechtsgebilde sein.

[1]) Vgl. insbesondere das Werk „Die soziale Frage" von Johannes Meßner, 2. Aufl., 1934.

Mit diesen organisationsrechtlichen Rahmenbestimmungen ist, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch implicite, der in der ständischen Literatur viel umstrittenen Methodenfrage präjudiziert: Sollen die Berufstände durch freie gesellschaftliche Schöpfung oder durch staatlichen Gründungsakt entstehen? Es ist nicht bloß eine Eigentümlichkeit der autoritären Staatsauffassung, sondern liegt im Wesen einer jeden Staatsordnung, daß sie gesellschaftliche Ansprüche auf Machtausübung und insbesondere Rechtsetzung von ihrer Anerkennung abhängig macht, daß Rechtspersönlichkeit und Rechtsautorität nur auf staatlicher Verleihung beruhen kann. Der Verfassungstext trägt zwar der Auffassung, daß die Berufstände einen natürlichen Wirkungskreis hätten, und schon vor staatlicher Anerkennung und Belehnung funktionieren können, durch die Wendung Rechnung, daß den Berufständen die Selbstverwaltung ihrer berufseigenen Angelegenheiten zu „ermöglichen" sei, läßt aber doch wiederum keinen Zweifel daran, daß die Berufstände durch staatliches Gesetz als Körperschaften zu konstituieren und daß ihnen ihr Wirkungskreis durch eine staatliche Blankettnorm zuzumessen sei. Die berufständischen Körperschaften können sonach im Sinne der Verfassung gleich allen Selbstverwaltungskörpern als dezentralisierte Staatseinrichtungen, im weiteren Sinne sogar als Staatsorgane erkannt werden. Das Merkmal der Dezentralisation hängt freilich davon ab, ob es bei der im Artikel 32, Abs. 2 allein vorgesehenen zentralisierenden Einrichtung der „Aufsicht des Staates" sein Bewenden hat. Käme dagegen gemäß der schon besprochenen Bestimmung des Art. 11 zu der Aufsicht von Bund und Ländern noch als weiteres zentralisierendes Moment die Leitung dieser Gebietskörperschaften hinzu, so würde allerdings die Eigenschaft der Berufskörperschaften als dezentralisierter Staatseinrichtungen, nämlich als Selbstverwaltungskörper, in Frage gestellt sein.

V. Die Grundrechte

Für ein autoritäres und sonach in seiner Staatsideologie grundsätzlich universalistisch eingestelltes Regime mochte es problematisch gewesen sein, ob überhaupt in einer Verfassung, die Ausdruck dieser Staatsauffassung sein will, der individualistischen Idee einer Beschränkung des Staates zugunsten des Individuums Raum gegeben werden solle; zumal, da die dieser Idee kongeniale Institution von Grund- oder Freiheitsrechten, wenngleich angelsächsischen Ursprunges, doch dem übrigen Europa auf dem Umwege über Frank-

reich als Frucht der französischen Revolution nahegebracht worden ist. So stellt sich das Hauptstück der Verfassungsurkunde, das die „allgemeinen Rechte der Staatsbürger“ behandelt, als das grundsätzlich weitestgehende Zugeständnis an den politischen Zeitgeist des vergangenen Jahrhunderts und damit an eine individualistische Staatsauffassung und an liberales Gedankengut dar. Ungewollt, vielleicht geradezu unbewußt, wird derart die ständische Verfassung, die geradezu der radikale Ausdruck konservativen Staatsdenkens ist, zum sprechendsten Beweis, wie unausrottbar dem politischen Ideenkreis der Gegenwart individualistische Institutionen verwoben sind. Die Kompromißnatur jeglicher Rechts- und Staatsordnung, die sich in der allerdings stark differenzierten Mischung individualistischer und universalistischer Rechtsinstitutionen auswirkt, ist eben eine Spiegelung der Polarität von Individuum und Gemeinschaft: keines der beiden sozialen Phänomene kann in einer Rechtsordnung ganz entrechtet, ganz verneint sein[1]).

Vielleicht noch mehr als die Tatsache der Kodifikation von Grundrechten mag auffallen, daß die Verfassung unmittelbar an den Grundrechtskatalog des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. Dezember 1867 anknüpft, also an eine Fassung dieser Rechtseinrichtung, die aus der Zeit der Hochkonjunktur des politischen Liberalismus stammt. Bekanntlich hat besonders die Weimarer Verfassung der überkommenen individualistischen Fassung des Grundrechtskataloges eine Wendung ins Kollektivistische zu geben versucht, indem sie pari passu Grundrechte und Grundpflichten kodifiziert. Indes war diese Transponierung der individualistischen Idee in eine kollektivistische Parallelgestalt ein Versuch mit untauglichen Mitteln, da die Kodifikation von Grundpflichten zum Unterschied von der Kodifikation echter Grundrechte bloß programmatischen Charakter hat. Die Rechte auf staatliches Nichthandeln sind unmittelbar wirksam, die Pflichten zu staatsbürgerlichem Handeln müssen erst durch kasuistische Gesetze wirksam gemacht werden. So ist es vom rechtstechnischen Standpunkt aus grundsätzlich zu begrüßen, daß es die österreichische Verfassung vermieden hat, sich nach dem Vorbilde des Grundrechtsteiles der Weimarer Verfassung mit übermäßig vielem unverbindlichem Gesetzesinhalt zu belasten.

[1]) Dieser Gedanke ist in meiner Abhandlung „Individualismus und Universalismus als staatliche Baugesetze“ („Internationale Zeitschrift für Theorie des Rechts“, 8. Jhg., Heft 4) im einzelnen durchgeführt.

Selbst im Titel schließt sich der Grundrechtsteil der österreichischen Verfassung 1934 der Dezemberverfassung 1867 an und wird damit ebensowenig wie ihr Vorbild dem Inhalt der Kodifikation voll gerecht. Nach wie vor finden sich neben den bloßen Staatsbürgerrechten allgemeine Menschenrechte, die systematisch nicht ausgesondert sind, sondern interpretativ ermittelt werden müssen. Auch in bezug auf ihre rechtliche Tragweite sind die Grundrechte grundsätzlich nicht anders als die der Dezemberverfassung differenziert: wir können verfassungsfeste und im Gegensatz dazu biegsame Grundrechte unterscheiden; jene stellen Schranken für die formelle Gesetzgebung auf und können daher rechtmäßig nur durch Verfassungsgesetz durchbrochen werden, diese stellen sich als bloße Schranken für die Vollziehung in Gestalt der Justiz und Verwaltung dar. und können durch einfaches Gesetz entweder überhaupt oder in gewissen Beziehungen durchbrochen werden. Diese letzte Gruppe von Grundrechten hat mithin grundsätzlich dieselbe rechtliche Relevanz wie der allgemeine Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung, postuliert nämlich für inhaltlich bestimmte Eingriffe der Vollziehung in die Individualsphäre eine gesetzliche Ermächtigung, die sich schon zufolge dem Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung (Art. 9) als erforderlich darstellt. Wenn diese einfachen Grundrechte nicht lediglich eine gesetzgeberisch überflüssige Exemplifikation des Grundsatzes der gesetzmäßigen Verwaltung sein sollen, was sie zu unverbindlichem Gesetzesinhalt degradieren würde, so muß man ihrer Anordnung die materiellrechtliche Bedeutung zuschreiben, daß sie nur durch formelles Gesetz und nicht durch dessen Surrogaterscheinungen eingeschränkt werden können, die im übrigen beim Zutreffen ihrer Voraussetzungen genügen, um Justiz- und Verwaltungsakten die rechtliche Grundlage zu geben. Jedenfalls wäre es wünschenswert gewesen, daß eine neue Kodifikation das wissenschaftlich in jüngster Zeit klar erfaßte und gestellte Problem der Bedeutung von Gesetzesvorbehalten in Form von Grundrechtskodifikationen ausdrücklich löse. Die Verfassungsurkunde hat zwar den Dualismus von verfassungsfesten, also auch gegenüber der Gesetzgebung wirksamen, und von gesetzesfesten, nur die Vollziehung beschränkenden Grundrechten übernommen, dagegen den Kreis der starren zugunsten der biegsamen Grundrechte verengt, und damit die praktisch-politische Bedeutung dieses Grundrechtskataloges im Vergleiche mit dem der Dezemberverfassung nicht unwesentlich gemindert.

Einem systematischen Gebote folgend, wurde die Nor-

mativbestimmung staatsbürgerrechtlichen Inhaltes aus den grundsätzlichen Bestimmungen an die Spitze des Grundrechtskataloges verpflanzt. Zugleich wurden zwei einschneidendere Änderungen dieser Bestimmung vorgenommen. Die aus dem § 4 des Staatsbürgerschaftsgesetzes herausgenommene und in den Grundrechtskatalog verlegte Verfassungsbestimmung, wonach die Voraussetzung für die Verleihung der Bundesbürgerschaft die Zusicherung des Heimatrechtes in einer Ortsgemeinde ist, wurde um die weitere Bestimmung ergänzt, daß diese Zusicherung von der Gemeinde nur mit Zustimmung der Landesregierung erteilt werden darf: Eine zentralisierende Neuerung, die mehr einem Zweckmäßigkeitsbedürfnis als einem rechtspolitischen Erfordernis entspricht, weil ja keinesfalls die Zusicherung des Heimatrechtes einen Anspruch auf die nach wie vor als Ermessensakt gestaltete Einbürgerung gewähren wird. Dagegen entfällt die von der Bundes-Verfassungsnovelle 1925 eingeführte Neuerung, daß ein Ausländer durch Antritt eines öffentlichen Lehramtes an einer inländischen Hochschule die Landesbürgerschaft jenes Landes erwirbt, in welchem die Lehranstalt gelegen ist, und gleichzeitig an seinem Amtsorte das Heimatrecht erwirbt, so daß in Hinkunft dieser ipso-iure-Erwerb von Staatsbürgerschaft und Heimatrecht nur im einfachen Gesetzesrecht seine Grundlage hat. Die Einschränkung des Kreises der Verfassungsrechtsquellen, die sich aus dem Artikel 181 ergibt, wirkt sich in staatsbürgerlicher Hinsicht dahin aus, daß die zahlreichen Verfassungsbestimmungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes vom 30. Juli 1925, BGBl. 285, soweit sie neben den neugefaßten staatsbürgerrechtlichen Normativbestimmungen der Verfassungsurkunde fortbestehen, nur noch den Charakter von einfachem Gesetzesrecht behalten. Die starke Zentralisation des Verwaltungsapparates überhaupt und im besonderen die Übernahme des Staatsbürgerschaftswesens in die ausschließliche Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes (Art. 34, Abs. 1, P. 1) hat eben jene rechtliche Sanktion in Form von Verfassungsbestimmungen, die bei der ausschließlichen Vollzugskompetenz der Länder im Sinne des Art. 11 BVG. erforderlich erschienen war, entbehrlich gemacht.

Einschneidender Natur sind die Neuerungen in der Fassung des Gleichheitsrechtssatzes, die sich aus dem Vergleiche zwischen dem Art. 2 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, und Art. 7 BVG. aus 1920 mit Art. 16 der Verfassung 1934 ergeben. Die Absage an die demokratische Staatsform macht Ein-

schränkungen gerade dieses Grundrechtes um so verständlicher, ja selbstverständlich, als die Gleichheitsidee die fundamentale politische Idee der Demokratie ist. Ein gesetzestechnischer Fortschritt der neuen Verfassung ist es, daß sie ausdrücklich die Gleichstellung in der Gesetzesanwendung und in der Gesetzgebung auseinanderhält. Der Rechtssatz „Alle Bundesbürger sind vor dem Gesetze gleich" bringt nunmehr eindeutig zum Ausdruck, daß die Gesetze (sinngemäß in der materiellen Bedeutung des Wortes verstanden) auf alle Bundesbürger gleich — ohne Ansehen der Person — anzuwenden sind, selbstverständlich, soweit nicht das Gesetz selbst zulässigerweise eine Differenzierung der Anwendung vorsieht, z. B. dem Bedürftigeren, dem besser Qualifizierten, dem Älteren usw. den Vorzug gibt. Für die Gesetzgebung selbst stellt die Verfassung (Art. 16, Abs. 1) folgende Direktive auf: „Sie (die Staatsbürger) dürfen in den Gesetzen nur soweit ungleich behandelt werden, als es sachliche Gründe rechtfertigen. Insbesondere sind Vorrechte der Geburt, des Standes oder der Klasse ausgeschlossen." Um die Neuerung, die schon in diesem Absatz gelegen ist, entsprechend zu würdigen, muß man sich erinnern, daß die Praxis selbst das weitgespannte und im System der radikaldemokratischen Bundesverfassung schier unverbrüchliche Gleichheitsprinzip des Art. 7 BVG. einschränkend dahin interpretiert hat, daß es nicht jede gesetzgeberische Differenzierung der Staatsbürger, sondern nur sachlich nicht gerechtfertigte willkürliche, gewissermaßen tendenziöse Differenzierungen verwehre. Somit gibt sich die neue Fassung des Gleichheitsprinzipes in der Hauptsache nur als Rezeption der bisherigen Auslegung des Gleichheitsprinzipes durch Gesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit. Freilich kann es für die gesetzgeberische Handhabung des Gleichheitsprinzipes einen Unterschied ausmachen, ob man zur gewiß unvermeidlichen Tolerierung rechtlicher Differenzierungen nur auf dem Weg gelangt, daß eine ideale Forderung des Gesetzes cum grano salis ausgedeutet wird, oder ob die Verfassung selbst schon Differenzierungen aus sachlichen Gründen rechtfertigt, wobei dann wohl die Auffassung des Gesetzgebers über die Sachlichkeit einer Differenzierung maßgebend ist, wogegen mangels einer solchen verfassungsgesetzlichen Ermächtigung von Differenzierungen die vermutlich strengere Auffassung eines Gerichtes über die Sachlichkeit der Differenzierung entscheidet. Um nur den bisherigen Rechtszustand aufrecht zu erhalten, hätte sich wohl eine strengere Fassung der Voraussetzungen einer gesetzgeberischen Ungleichbehandlung von Staats-

bürgern empfohlen. Unter diesen Umständen ist es besonders wertvoll, daß die Verfassung auch in Hinkunft der Ungleichbehandlung von Staatsbürgern bestimmte unübersteigliche Schranken zieht, indem Vorrechte der Geburt, des Standes oder der Klasse unbedingt ausgeschlossen sein sollen. Während diese Schrankenziehung im System der Bundesverfassung nur die Exemplifikation des grundsätzlich ausnahmslosen Prinzipes bedeutet hat, hat der zitierte einschränkende Verfassungssatz nunmehr materiellrechtliche Bedeutung in dem Sinne, daß die Umstände der Geburt, des Standes und der Klasse keinesfalls als sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung gelten dürfen. Anders ausgedrückt, die Besonderheit der Geburt, des Standes oder der Klasse wird keinesfalls eine auf diese persönlichen Momente gestützte gesetzgeberische Differenzierung rechtfertigen. Gerade für eine ständische Verfassung würde keine rechtliche Unterscheidung zwischen den Staatsbürgern so wie die nach den Merkmalen des Standes naheliegen. Mit dem Ausschluß von Standesunterschieden auch den „Satzungen" der Berufskörperschaften (Art. 32, Abs. 3) eine verfassungsmäßige Schranke zu ziehen, würde diese Satzungsvollmacht um jeden Sinn bringen. Allerdings kürzt die neue Verfassung die Reihe absoluter Ausschlußgründe rechtlicher Ungleichheit um die zwei bedeutenden, im Art. 7 angeführten Momente des Bekenntnisses und des Geschlechtes; Differenzierungen je nach dem religiösen Bekenntnis würden demnach in Hinkunft zulässig sein, wenn nicht Art. 66 des Staatsvertrages von St. Germain rechtliche Unterschiede je nach der Religion, dem Glauben oder Bekenntnis, namentlich hinsichtlich der Zulassung zu öffentlichen Stellungen, Ämtern und Würden oder bei der Zulassung zu den verschiedenen Berufs- und Erwerbstätigkeiten verwehrte. In Anbetracht dieser Bestimmung des Staatsvertrages von St. Germain bedeutet also die nunmehrige Weglassung des „Bekenntnisses" aus der Liste der ausgeschlossenen Vorrechte keine Änderung der Rechtslage. Mann und Frau dagegen sind nicht mehr wie bisher der Gleichheitsgarantie unterstellt. Für die Frauen bedeutet die Weglassung des Geschlechtes aus der Liste der unzulässigen Vorrechte im 1. Absatz des Art. 16 im Zusammenhalt mit dem neuen 2., den Frauen gewidmeten Absatz desselben Artikels denkbarerweise ein privilegium favorabile oder privilegium odiosum, dem der Staatsvertrag von St. Germain keinen Riegel vorschiebt. „Frauen haben die gleichen Rechte und Pflichten, wie die Männer, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist", heißt, daß sie nicht un-

bedingt die gleichen Rechte haben müssen, sondern daß sie, und zwar nach Ermessen des Gesetzgebers, ungleich behandelt werden können. Die Sonderbehandlung des Gleichheitsproblems der Frauen in einem besonderen Gesetzesabsatz, der sich im Verhältnis zum vorhergehenden Absatz als lex specialis darstellt, verrät, daß die Gleichheit in diesem Falle biegsamer sein soll, als in anderen Beziehungen. Wollte man eine gesetzliche Differenzierung zwischen Frauen und Männern nur in demselben Umfange, wie der 1. Absatz des Art. 16 überhaupt vorsieht, auch hinsichtlich des Geschlechtsunterschiedes zulassen, so war der 2. Absatz des Art. 16 überflüssig. Soll sonach für die Regelung der Rechtsstellung von Männern und Frauen die ohnehin recht weite Schranke, daß die Ungleichbehandlung sachliche Gründe haben muß, nicht gelten, sondern jede willkürliche Ungleichbehandlung durch den Gesetzgeber von der Verfassung gedeckt und insbesondere eine rechtliche Zurücksetzung der Frauen zulässig sein? Juristisch ist die Frage zu bejahen.

Ein weiterer Absatz des Art. 16 gibt der einfachen Verfassungsbestimmung des Art. 3 des St. Gr. Ges. über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger: „Die öffentlichen Ämter sind für alle Staatsbürger gleich zugänglich" folgende neue Fassung: „Die öffentlichen Ämter sind allen vaterlandstreuen Bundesbürgern, die den vorgeschriebenen Erfordernissen entsprechen, gleich zugänglich." Die immerhin bemerkenswerte Änderung des Wortlautes bedeutet kaum eine Änderung des Sinnes der Gesetzesstelle. Die Beschränkung der Zulassung zu öffentlichen Ämtern auf „vaterlandstreue Bundesbürger" ist eigentlich eine selbstverständliche Bedingung, die auf Grund des freien Ermessens des Kreationsorgans auch schon bisher zur Voraussetzung der Berufung zu öffentlichen Ämtern gemacht werden konnte und sollte. Die Neuerung beschränkt sich sonach darauf, daß die Amtspflicht der unterschiedlichen Kreationsorgane, vaterlandsuntreuen Bundesbürgern den Zutritt zu den öffentlichen Ämtern zu verwehren, zu einem verfassungsgesetzlichen Berufungserfordernis — gleich etwa der Bundesbürgerschaft — erhoben wird. Die Fassung dieses Berufungserfordernisses schließt aber die Gefahr in sich, daß es in einem einengenden Sinne ausgelegt wird. Vaterlandstreue bewährt sich nicht in haltloser Anschmiegsamkeit an die Schwankungen der politischen Konjunktur und in unbedingter Gutheißung jeder offiziell geäußerten Meinung; eine konstitutionelle Staatsordnung sieht auch nach Überwindung des Parteienstaates begriffsnotwendig ideelle

Richtungsunterschiede vor und muß daher, wenn sie nicht die Idee des Konstitutionalismus, d. h. die Mitbestimmung des Volkes an der Staatsführung, preisgeben will, gegensätzlichen politischen Wünschen Raum geben, und gerade die überzeugungstreue Vertretung persönlicher Auffassungen über das politisch Beste, wenn sie in rechtmäßigen Formen vor sich geht, als Bekundung vaterländischer Gesinnung gelten lassen. Auch die folgende Einschränkung der allgemeinen Zugänglichkeit der Ämter, wonach der Bundesbürger den vorgeschriebenen Erfordernissen entsprechen muß, bringt richtig verstanden nichts Neues und ist ebenso eine Selbstverständlichkeit. Mit diesem Passus wird nur die Zulässigkeit, Kreationserfordernisse wie ein bestimmtes Alter, geistige und körperliche Reife, Unbescholtenheit sowie eine bestimmte Vorbildung aufzustellen, ausdrücklich vorbehalten, während bisher der Verfassung ein derartiger stillschweigender Vorbehalt subintelligiert wurde. Aus den vorstehenden Bestimmungen ergibt sich, daß die gesetzlichen Erfordernisse die ausdrücklichen Schranken des Gleichheitsrechtssatzes — Unzulässigkeit von Vorrechten der Geburt, des Standes, der Klasse und gemäß dem Staatsvertrag von St. Germain auch des Bekenntnisses — zu respektieren haben, und daher keinesfalls eine bestimmte Abstammung, Standeszugehörigkeit, Klassenzugehörigkeit und Konfessionszugehörigkeit fordern dürfen. Hingegen wäre die Beschränkung des Zutritts zu den öffentlichen Ämtern für Frauen mit dem Art. 16, Abs. 2 BVG. vereinbar.

Die beiden letzten Absätze des Art. 16 befassen sich mit der staatsbürgerlichen Stellung der öffentlichen Angestellten und treten an die Stelle des bisherigen Abs. 2 des Art. 7 BVG. Die überaus einfache bisherige Rechtslage, die in ungewöhnlich freiherziger Ausdehnung des Gleichheitsprinzipes allen öffentlichen Angestellten einschließlich der Angehörigen des Bundesheeres die ungeschmälerte Ausübung ihrer politischen Rechte gewährleistet, wird einigermaßen modifiziert und kompliziert, jedoch mit der unverkennbaren Absicht, bei den öffentlichen Angestellten nicht den Eindruck unbilliger Zurücksetzung gegen die übrigen Staatsbürger entstehen zu lassen. Bei der relativ weitgehenden Toleranz dieser Bestimmung darf indes nicht übersehen werden, daß der Inhalt der politischen Rechte überhaupt durch die neue Verfassung um vieles problematischer wird, als er es im Rahmen der alten Verfassung war. Der Grundsatz der neuen Verfassung geht dahin, daß Einschränkungen der politischen Rechte der öffentlichen Angestellten

nur in dem Umfange zulässig sind, als sie diese Verfassung selbst vorsieht. Der ungeschmälerte Genuß der politischen Rechte von Seite der öffentlichen Angestellten ist somit ein verfassungsfestes Grundrecht. Die Verfassung ermächtigt in diesem Zusammenhange die einfache Gesetzgebung, für Personen, die in der bewaffneten Macht dienen oder berufsmäßig für sie Dienste leisten, ferner für Staatsbedienstete, die im öffentlichen Sicherheitsdienste tätig sind, durch einfaches Gesetz Beschränkungen politischer oder sonst verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte einzuführen (Art. 16, Abs. 5). Der Art. 72 der Verfassungsurkunde spricht auch selbst schon eine solche Beschränkung aus, indem er Personen, die in der bewaffneten Macht dienen, oder berufsmäßig für sie Dienste tun, ferner Staatsbediensteten, die im öffentlichen Sicherheitsdienste tätig sind, lediglich den Zutritt zum Staatsrat eröffnet, also den Zutritt zum Bundeswirtschaftsrat, Bundeskulturrat und Länderrat verwehrt. Unter den verschiedenen Auslegungsfragen, die sich angesichts der Neufassung des Gleichheitsrechtssatzes erheben, ist namentlich die von Belang, ob die Sonderbestimmung über Frauen oder die über öffentliche Angestellte den Vorrang hat, d. h. ob die Frauen unterschiedslos, insbesondere also auch, wenn sie die Eigenschaft eines öffentlichen Angestellten bekleiden, durch einfaches Gesetz eine besondere Rechtsstellung zugewiesen erhalten können, oder ob die öffentlichen Angestellten unterschiedslos, also auch ohne Rücksicht auf ihr Geschlecht, im ungeschmälerten Genuß der politischen Rechte stehen, soweit nicht verfassungsgesetzlich in dieser Hinsicht Schranken aufgestellt sind.

Das Grundrecht der Freizügigkeit der Person und des Vermögens, dem bisher die Art. 4, 6 und 7 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger gewidmet waren, ist jetzt in Art. 17 und 18 behandelt. An die Stelle des Passus über die Erwerbsfreiheit im Art. 6 St. Gr. Ges. ist Art. 32 der neuen Verfassungsurkunde getreten. Die wichtigsten sachlichen Änderungen bestehen in folgendem: Sämtliche Schranken, die das Grundrecht teilweise zu einem verfassungsfesten machen, entfallen, und an ihre Stelle tritt die eindeutige Rechtslage, daß durch einfaches Gesetz beliebige Ausnahmen vom Grundrecht der Freizügigkeit der Person und des Vermögens geschaffen werden können. Im allgemeinen entspricht dies schon der bisherigen Rechtslage, da der Passus „Die Freizügigkeit der Person und des Vermögens innerhalb des Staatsgebietes unterliegt keiner Beschränkung“

durch § 5 des Ges. vom 27. Oktober 1862, RGBl. 87, zum Schutz der persönlichen Freiheit in der Weise durchbrochen war, daß einfachgesetzliche Beschränkungen der Freizügigkeit begründet werden konnten. Wenn bisher die Äußerung der Freizügigkeit, die in der Auswanderungsfreiheit besteht, nur aus Gründen der Wehrpflicht beschränkt werden konnte, so kann in Hinkunft die Auswanderung von Bundesbürgern durch Bundesgesetz beliebig beschränkt werden. Auch die Schranke für die Gesetzgebung, wonach Abfahrtsgelder nur in Anwendung der Reziprozität erhoben werden dürfen, entfällt in der neuen Verfassung. Wenn das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger jedem Staatsbürger das Recht gewährleistet, an jedem Ort des Staatsgebietes seinen Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen, Liegenschaften jeder Art zu erwerben und über dieselben frei zu verfügen, so war damit zwar nicht die Möglichkeit einschränkender einfachgesetzlicher Bestimmungen offengelassen, jedoch hat die Praxis die Zulässigkeit solcher gesetzlicher Einschränkungen, wie sie sich z. B. aus dem Schubgesetz oder Grundverkehrsgesetz ergeben, für vorliegend erachtet. In Hinkunft ist die Möglichkeit solcher einfachgesetzlicher Einschränkungen ausdrücklich vorbehalten. Die Ausnahme von dem fraglichen Grundrecht zu Ungunsten der toten Hand, wonach Beschränkungen des Rechtes, Liegenschaften zu erwerben und über sie zu verfügen, im Wege des Gesetzes aus Gründen des öffentlichen Wohles zulässig sind, fehlt folgerichtig in der neuen Verfassung; Art. XIII, § 1, des Konkordates mit dem Heiligen Stuhl bestimmt vielmehr, und zwar zufolge Art. 30, Abs. 4, Verf. 1934, mit Verfassungskraft: „Die beweglichen und unbeweglichen Güter der kirchlichen Rechtssubjekte werden im Rahmen der für alle geltenden Staatsgesetze gewährleistet. In eben diesem Rahmen hat die Kirche das Recht, neue Güter zu erwerben und zu besitzen; die derart erworbenen Güter werden in gleicher Weise unverletzlich sein.“

Im Gegensatz zu diesen Abschwächungen bestehender Grundrechte schafft die neue Verfassung im Zusammenhang mit der abgeschwächten Garantie der Auswanderungsfreiheit das neue Grundrecht: „Der Bund gewährt allen Bundesbürgern Schutz gegenüber dem Ausland“ (Art. 18, Abs. 2). Dieses Grundrecht auf diplomatischen und konsularischen Schutz bedeutet ausnahmsweise nicht einen Anspruch auf ein Unterlassen, sondern ein Handeln des Staates. Das Grundrecht ist daher nicht unmittelbar wirksam, sondern bedarf erst, wie etwa ein Grundrecht auf Existenz

oder Fürsorge, rechtlicher Durchführung, damit es vom einzelnen Bundesbürger prozessual aktualisiert werden könne. In der verfassungsgesetzlichen Fassung liegt ähnlich wie in der Zusage einer Schadenshaftung für rechtswidrige Verwaltung nur eine Verfassungspromesse vor.

Art. 19 der Verfassungsurkunde gewährleistet mit denselben Worten wie Art. 8 des St. Gr. Ges. die Freiheit der Person. Selbstverständlich ist das Grundrecht der Freiheit der Person nach wie vor bloß eine Schranke für die Vollziehung und nicht für die Gesetzgebung, denn bei solchem Sinn würde ja dieses Grundrecht so gut wie die ganze Rechtsordnung aufheben, die ihrem Wesen nach eine Zwangsordnung und mithin mindestens zum Teile, soweit sie durch Freiheitsstrafen sanktioniert ist, ein System von Freiheitsbeschränkungen sein muß. Diesen Gedanken bringt die Verfassungsurkunde mit den Worten zum Ausdruck: „Eine Beeinträchtigung oder Entziehung der persönlichen Freiheit durch die öffentliche Gewalt ist nur auf Grund von Gesetzen zulässig" (Art. 19, Abs. 1). Damit entfallen alle kasuistischen Gesetzesvorbehalte im Sinne der gegenwärtigen Rechtslage. Nur einige wenige Bestimmungen werden aus dem formell verfassungskräftigen Gesetz vom 27. Oktober 1862, RGBl. 87, „zum Schutze der persönlichen Freiheit", übernommen; vor allem die Bestimmung des § 2 des Ges. zum Schutze der persönlichen Freiheit, wonach eine Person nur kraft eines richterlichen, mit Gründen versehenen Befehles verhaftet werden darf. Im Hinblick auf das Verwaltungsstrafverfahren, das bisher in der Regelung des Grundrechtes der persönlichen Freiheit zu kurz gekommen war, wird als Haftgrund im Verwaltungsstrafverfahren die Anordnung der Verhaftung durch die gesetzlich berufene Behörde normiert. Sachlich unverändert ist die Bestimmung geblieben, daß der Haftbefehl mindestens binnen 24 Stunden zugestellt werden muß, ferner die Bestimmung des § 4 des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit, die eine vorläufige Verwahrung vorsieht. Damit sind verfassungsrechtliche Normativbestimmungen für die gesetzliche Realisierung der Freiheit der Person aufgestellt, deren Problematik zu begründen hier allerdings zu weit führen würde. Die sonstigen überaus kasuistischen Normativbestimmungen des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit verschwinden ohne Ersatz. Selbst der Wegfall des Verbots der Internierung, Konfinierung „ohne rechtlich begründete Verpflichtung" und der Ausweisung „außer den durch ein Gesetz bezeichneten Fällen" ändert nichts an der heutigen Rechtslage, da es sich

nicht um absolute, sondern durch Gesetz beliebig beschränkbare Verbote handelt, und gleiche Beschränkungen der Freiheit und Freizügigkeit auch auf Grund des allgemeineren Gesetzesvorbehalt des Art. 9, Abs. 1 der neuen Verfassungsurkunde zulässig sind. Meritorisch bedeutsam ist der Wegfall der §§ 6 bis 10 des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit aus dem Kreise der Verfassungsbestimmungen und damit der Verfassungsgarantien der persönlichen Freiheit. Auch der Schlußsatz des Art. 8 des St. Gr. Ges. über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger „Jede gesetzwidrig verfügte oder verlängerte Verhaftung verpflichtet den Staat zum Schadenersatz an den Verletzten", kehrt im neuen Verfassungstext selbst in veränderter Fassung nicht wieder. Damit wäre dieser Fall verfassungsgesetzlich gewährleisteter Schadenshaftung zu einer einfachgesetzlichen Haftpflichtbestimmung abgeschwächt, wenn nicht die zitierte Spezialnorm in der allgemeineren Haftungsbestimmung des Art. 14 der neuen Verfassungsurkunde (Syndikatshaftung für rechtswidrige Verwaltung) wiederkehrte. Völlig neu ist der Grundrechtsschutz der Art. 20 und 21. „Kein Bundesbürger darf einer ausländischen Regierung zur Verfolgung oder Bestrafung überliefert werden", und „Niemand darf wegen eines Verhaltens bestraft werden, das gegen keine rechtsgültige Strafandrohung verstößt und dessen Strafbarkeit nicht schon vorher gesetzlich bestimmt war". In beiden Artikeln handelt es sich um Schranken für die Gesetzgebung, die bisher nicht bestanden haben, und somit um verfassungskräftigen Freiheitsschutz. Im besonderen werden durch den Art. 21 auch Blankettstrafrechtsnormen von der Art, daß im Verordnungswege strafbare Tatbestände umschrieben werden, für deren Übertretung durch Gesetz ein bestimmter Strafspielraum angedroht ist, ausgeschlossen. Bei strenger Auslegung des Art. 21 ist nämlich nicht bloß eine lex praevia, sondern überhaupt eine lex im formellen Sinne des Wortes Voraussetzung der Strafbarkeit. Damit wäre auch dem Polizeistrafrecht der Gemeinden der verfassungsrechtliche Boden entzogen sein, falls nicht die strafrechtliche Sanktion lokalpolizeilicher Verordnungen in § 20 Verf. Überg. Ges. vorbehalten worden wäre.

Der Schutz des Hausrechtes ist nur in der Formulierung merklich verändert. Sagte das Staatsgrundgesetz „Das Hausrecht ist unverletzlich", so bestimmt die neue Verfassungsurkunde (Art. 22) unter dem Einfluß der Diktion des Art. 115 der Weimarer Reichsverfassung: „Die Wohnung jedes Bundesbürgers ist seine Freistatt." Das scheint zu-

nächst auf eine Verengerung des geschützten Bereiches schließen zu lassen, denn der staatsgrundgesetzliche Schutz bezog sich auf mehr als die Wohnung. Indes bestimmt Abs. 2 des Art. 22 das Schutzbereich näher als „Wohnung oder sonstige zum Hauswesen gehörige Räume“ und schließt sich somit der Diktion des Gesetzes vom 27. Oktober 1862, RGBl. 88, „zum Schutz des Hausrechtes“ an. Auch im übrigen wurden die als Grundrechtsschutz zu beurteilenden Bestimmungen dieses Verfassungsgesetzes in die Verfassungsurkunde übernommen. Nicht gilt dies von der Strafsanktion gegen die vorsätzlich rechtswidrige Hausdurchsuchung und von der Delegation der Verfahrensgesetze (§§ 4 und 5 des St.Gr.G. über das Hausrecht). Das sind Gesetzesstellen, die nur dank der Pauschalrezeption durch Art. 149 BVG. — vielleicht unbeabsichtigt und unbedacht — Verfassungscharakter erlangt hatten, heute aber nicht mehr gelten (§ 9, Verf. Überg. G.).

Der Schutz des Briefgeheimnisses wird in Art. 23 im Vergleich mit Art. 10 St. Gr. G. einerseits zu einem Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis erweitert, andererseits eingeschränkt; während das Staatsgrundgesetz Einschränkungen des Briefgeheimnisses durch Gesetz von bestimmten, ziemlich engen verfassungsgesetzlich statuierten Voraussetzungen abhängig gemacht hatte, sind nunmehr „Ausnahmen“ der beliebigen gesetzlichen Statuierung anheimgegeben.

Noch auffälliger und auch praktisch bedeutsamer sind die Beschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit. Schon Art. 12 des St.Gr.Ges. über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger hatte das Recht der Staatsbürger, „sich zu versammeln und Vereine zu bilden“, uneingeschränkt ausgesprochen, und nur die Ausübung dieser Rechte von der Regelung durch besondere Gesetze abhängig gemacht, und vollends der Zensurbeschluß vom 30. Oktober 1918, St. G. Bl. 3, hat jede Beschränkung der Vereins- und Versammlungsfreiheit ausgeschlossen; in Konsequenz dieses Prinzipes hat der Regierungsentwurf eines Vereinsgesetzes die Vereinsgründung unter Auflassung der Anzeigepflicht völlig der Privatinitiative freigeben wollen. Entgegen dieser sich konstant verstärkenden liberalen Tendenz des Vereinsrechtes bestimmt nunmehr Art. 24: „Die Bundesbürger haben innerhalb der gesetzlichen Schranken das Recht, sich zu versammeln und Vereine zu bilden.“ Durch diese Neufassung wäre jede denkbare Beschränkung der Vereins- und Versammlungsfreiheit der ein-

fachen Gesetzgebung freigegeben und sogar die allgemeine Einführung des Konzessionssystems, das selbst in seiner beschränkten bisherigen Anwendung mit der bisherigen Verfassungsrechtslage unvereinbar gewesen war, und ebenso etwa das Erfordernis der vereinsbehördlichen Genehmigung des Vereinsvorstandes, der Ausschluß von politischen Vereinen (in Konsequenz eines politischen Totalitätsprinzipes) usw. mehr durch die neue Verfassung gedeckt. Die Rechtslage würde in Anbetracht der Geltung des allgemeinen Legalitätsprinzipes nach Art. 9 — wonach Beschränkungen des Vereins- und Versammlungswesens sowieso einer gesetzlichen Grundlage bedürfen — dieselbe sein, wenn die Statuierung des Versammlungs- und Vereinsrechtes unterblieben wäre — abgesehen vom unbedingten Erfordernis der Gesetzesform.

Das Petitionsrecht ist aus Art. 11 des St.Gr.G. über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger in nur sprachlich veränderter, und zwar verbesserter Fassung in den Art. 25 übernommen worden. Ist es auch nicht praktisch bedeutsam, so ist es doch grundsätzlich bemerkenswert, daß ein autoritäres Regime wenigstens jenes Maß an politischer Meinungsfreiheit gewährleistet, das in Bitten und Beschwerden zu Handen der zuständigen Behörde zum Ausdruck kommt, denn in einem so gefaßten Petitionsrecht äußert sich eine wenn auch unverbindliche Mitbestimmung einzelner Interessenten aus dem Volksganzen am Staatsleben. Je nach dem Umfang des von der Verfassung ganz in Schwebe gelassenen ständischen Wahlrechtes werden sich in diesem altliberalen Petitionsrecht für einen mehr oder minder großen Kreis der eigenberechtigten Staatsbürger die politischen Rechte erschöpfen.

In keinem Grundrechtsbereiche ist aber eine derart radikale Wendung eingetreten wie in bezug auf die Freiheit der Meinungsäußerung einschließlich der Preßfreiheit (Art. 26 Verf. 1934). Die Freiheit der Meinungsäußerung wird bei Aufrechterhaltung ihres Inhaltes ohne ersichtlichen Grund aus einem allgemeinen Menschenrecht in ein bloßes Staatsbürgerrecht umgewandelt. Die Preßfreiheit, die schon im Art. 13 St.Gr.G. über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger als verfassungsfestes Grundrecht verkündet worden und durch den Zensurbeschluß vom 30. Oktober 1918 auch von der letzten Schranke, nämlich von der Suspensionsmöglichkeit, losgelöst worden war, fällt ihrem unleugbaren Mißbrauch restlos zum Opfer und macht wieder jener Rechtslage Platz, wie sie

bis 1848 bestanden hat. Der Druck wird im Verfassungstext nicht selbständig, sondern nur als eines der beispielsweise angeführten Mittel der Meinungsäußerung behandelt (Art. 26, Abs. 1). Wenn die Meinungsäußerung in welcher Form immer nur „innerhalb der gesetzlichen Schranken" freisteht, so ist schon damit der einfachen Gesetzgebung jedes preßrechtliche System, z. B. das Konzessionssystem, die Vorzensur usw. freigestellt. Der 2. Absatz des Art. 26 mit seiner demonstrativen Aufzählung von Maßnahmen, die die Freiheit der Presse beschränken, ist somit nur eine theoretisch selbstverständliche Exemplifikation des Grundsatzes des Abs. 1. Immerhin ist dieser ausführliche Absatz dadurch aufschlußreich, daß er zu erkennen gibt, an welche gesetzlichen Schranken der Gesetzgeber gedacht hat. Als Zwecke der Präventiv- und Repressivmaßnahmen werden angeführt: die Verhütung von Verstößen gegen die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit oder gegen die Strafgesetze, die Bekämpfung der Unsittlichkeit oder grober Verstöße gegen den Anstand, der Schutz der Jugend und endlich die „Wahrung sonstiger Interessen des Volkes und des Staates". Damit ist auch die auffälligerweise nicht ausdrücklich angeführte Bekämpfung antireligiöser oder irreligiöser Meinungsäußerungen ermöglicht. Als Mittel der Bekämpfung der Meinungsäußerung werden ebenfalls nur beispielsweise angeführt: vorgängige Prüfung der Presse, ferner des Theaters, des Rundfunks, der Lichtspiele und ähnlicher öffentlicher Darbietungen, verbunden mit der Befugnis der Behörde, solche Darbietungen zu untersagen. Ein derart beschränkbares „Recht der Meinungsäußerung" kann schwerlich als „Grundrecht der Freiheit der Meinungsäußerung" gedeutet werden. Wenn dem Gesetzgeber überhaupt keine Schranken gezogen werden sollten, so hätte es sich vielleicht im Hinblick auf die optische Wirkung empfohlen, des „Rechtes der Meinungsäußerung" in der Verfassung überhaupt nicht zu gedenken, denn auch im Falle des Schweigens der Verfassung über die Meinungsäußerung wären alle beabsichtigten Beschränkungen derselben dem Gesetzgeber freigestanden.

Viel weniger einschneidend sind die Änderungen auf dem Gebiete der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Der Tenor der grundlegenden Bestimmung des Art. 14 St. Gr. G. „Die volle Glaubens- und Gewissensfreiheit ist jedermann gewährleistet", wird sogar in Anbetracht der vernünftigen einengenden Auslegung dieses Grundsatzes durch die Praxis mit folgender neuen Verfassungs-

bestimmung vollinhaltlich aufrechterhalten bleiben: „Alle religionsmündigen Einwohner Österreichs genießen volle Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Freiheit der häuslichen und öffentlichen Religionsübung, sofern diese nicht mit der öffentlichen Ordnung oder den guten Sitten unvereinbar ist" (Art. 27, Abs. 1). Die Wahrung der Glaubens- und Gewissensfreiheit wirkt sich folgerichtig insbesondere in der Gleichberechtigung der Staatsbürger ohne Rücksicht auf das Religionsbekenntnis aus. Somit berührt sich das in Rede stehende Grundrecht (Art. 27) mit dem Grundrecht der Gleichheit (Art. 16). Wie oben erwähnt, statuiert der Gleichheitsartikel zum Unterschied von der bisherigen Rechtslage nicht ausdrücklich seine Auswirkung in bezug auf die Unterschiede des religiösen Bekenntnisses. Dies besorgt nunmehr ausschließlich der Art. 27, der von der Glaubens- und Gewissensfreiheit handelt. Die neue Fassung ist im Vergleich mit Art. 14 des St.Gr.G. in der Richtung sogar in liberalem Sinne ausführlicher, daß „die Zulassung zu öffentlichen Stellungen, Ämtern und Würden" ausdrücklich als „von dem Religionsbekenntnis unabhängig" erklärt wird (Art. 27, Abs. 2), was freilich auch schon aus Art. 3 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger gefolgert werden konnte. Der Schlußsatz desselben Absatzes bringt jedoch eine im Hinblick auf Art. 66, Abs. 2, des Staatsvertrages von St. Germain außerordentlich bedeutsame, wenn auch in der praktischen Auswirkung eng begrenzte Einschränkung der Gleichberechtigung der Bekenntnisse. „Für den Schuldienst können Ausnahmen von diesem Grundsatz durch Gesetz aufgestellt werden." Mit dieser Bestimmung nimmt die Verfassungsurkunde verallgemeinernd einen Rechtsgedanken auf, den schon die Novelle zum Reichsvolksschulgesetz vom 2. Mai 1883, RGBl. 53, in das österreichische Schulrecht eingeführt hatte. Da der Verfassungsgerichtshof mit seinem Erkenntnis vom 19. Oktober 1925, Sammlung Nr. 449, die fragliche Bestimmung der Novelle zum Volksschulgesetz als durch Art. 66 des Friedensvertrages aufgehoben erklärt hatte, wird nunmehr dieser Rechtsgedanke in der Verfassung selbst verankert.

Eine weitere Bestimmung desselben Artikels besagt in ausführlicherer Erfassung einer analogen Bestimmung des St.Gr.G. (Art. 14, Abs. 3): „Niemand kann zu einer kirchlichen Handlung oder zur Teilnahme an einer kirchlichen Feierlichkeit gezwungen werden. Die Verpflichtungen, die sich aus der Familien-, aus der Erziehungs- oder aus einer

anderen gesetzlich begründeten Gewalt ergeben, werden hiedurch nicht berührt, ebensowenig Verpflichtungen zur Anwesenheit bei kirchlichen Veranstaltungen aus Rücksichten des öffentlichen Dienstes" (Art. 27, Abs. 3). Mit dem letzten Gesetzespassus wurde eine Übung, die bisher interpretativ (m. E. mit Recht) mit dem Grundrechtsschutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit in Einklang gebracht worden war, ausdrücklich in der Verfassung verankert.

Zum Unterschied vom religiösen Bekenntnis des Einzelnen, mit dem sich Art. 27 befaßt, haben die Art. 28—30 die Rechtsstellung der religiösen Gemeinschaften zum Gegenstande. Während grundsätzlich die Gleichberechtigung der Individuen ohne Ansehen des religiösen Bekenntnisses gewährleistet ist, gibt die Verfassung selbst der rechtlichen Differenzierung der religiösen Gemeinschaften in einer Weise Raum, daß man wohl von einem Grundsatz der mangelnden Parität der Kirchen und Religionsgesellschaften sprechen kann. Vor allem werden zwei Rechtstypen religiöser Organisationen vorgesehen, und zwar neben dem bisher ausschließlichen Typus der staatlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften der neue Typus bloß zugelassener Religionsgemeinschaften. Dieser letztgenannte Typus deckt sich nicht etwa mit der bisherigen Erscheinung zulässiger oder erlaubter religiöser Gemeinschaften, denn diese waren und werden auch in Hinkunft jene bloß sozialen, rechtlich also nicht existenten religiösen Gemeinschaften sein, deren Mitglieder sich in religiöser Hinsicht einfach darum betätigen dürfen, weil ihr Kultus nicht rechtlich verboten ist. Vielmehr bilden die „zugelassenen Religionsgemeinschaften" eine Zwischenform zwischen den bloß zulässigen, aber darum für die Rechtssphäre noch nicht existenten religiösen Gemeinschaften und den bisherigen und künftigen anerkannten Religionsgesellschaften. Mit den letzteren teilen sie die Rechtspersönlichkeit, doch sind sie im Vergleich mit ihnen religiöse Verbände minderen Rechtes. Die zugelassene Religionsgemeinschaft wird von der Verfassung (Art. 28) geradezu als die primäre Rechtsform religiöser Organisation, als Ausfluß des erstmals ausdrücklich ausgesprochenen religiösen Koalitionsrechtes, eingeführt. Allerdings ist der Weg ihrer Kreation — auch wenn für die allgemeinen Vereine einfachgesetzlich das System der freien Vereinsbildung beibehalten werden sollte — nicht der einer Anmeldung bei der Behörde, sondern der der staatlichen Zulassung. Es ist also auch für sie die Technik des Kon-

zessionssystems vorgesehen. „Durch diese Zulassung erlangt die Religionsgemeinschaft die bürgerliche Rechtsfähigkeit und den staatlichen Schutz ihrer Religionsübung, wird aber auch einer staatlichen Aufsicht unterstellt“ (Art. 28, Abs. 1). Der normale Weg der Vereinsbildung, der bisher durch § 3 des Vereinsgesetzes vom 15. November 1867 Organisationen mit religiöser Zweckbestimmung verschlossen war, wird sonach solchen Verbänden wohl auch in Hinkunft verschlossen sein, wie immer im übrigen das allgemeine Vereinsrecht gestaltet sein mag. Wenn somit religiöse Verbände unter allen Umständen einem qualifizierten Vereinsrecht unterliegen, ist zweifelhaft, warum nunmehr verfassungsgesetzlich zwei Typen oder, wenn man will, zwei Grade der rechtlichen Qualifikation der Kultusvereine vorgesehen sind. Die Vermutung liegt wohl am nächsten, daß man jenen religiösen Gemeinschaften, die sich in Österreich rechtlich organisieren wollen, ohne dabei aller privilegia favorabilia und odiosa einer anerkannten Religionsgesellschaft teilhaftig werden zu wollen oder zu können, an Stelle des ihnen nach wie vor versagten Weges der vereinsbehördlichen Anmeldung einen anderen, relativ vereinfachten Weg des Erwerbes der Rechtspersönlichkeit eröffnen will.

Die Normativbestimmungen des Art. 15 des St.Gr.G. (über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger) über die Organisation der anerkannten Religionsgesellschaften sind im wesentlichen unverändert in den Art. 29 der Verfassung 1934 übergegangen. Offenbar im Hinblick auf die Bestimmung des Art. 63, Abs. 2, des Staatsvertrages von St. Germain, wonach alle Einwohner Österreichs das bedingte[1]) Recht auf die öffentliche oder private Übung von jeder Art Glauben, Religion oder Bekenntnis haben, schränkt der neue Verfassungstext das in der ursprünglichen Fassung des Staatsgrundgesetzes ausgesprochene Monopol der anerkannten Religionsgesellschaften auf öffentliche Religionsübung durch folgende Fassung ein: „Jede gesetzlich anerkannte Kirche und Religionsgesellschaft hat für ihre Religionsangehörigen das ausschließliche Recht der gemeinsamen öffentlichen Religionsübung.“ Der Sinn und die Tragweite dieser Schranke ist allerdings nicht eindeutig. Das bisher nur einfachgesetzlich statuierte Besteuerungsrecht der Religionsgesellschaften gegenüber ihren Kultusange-

---

[1]) Bedingt dadurch, daß deren Übung nicht mit der öffentlichen Ordnung oder mit den guten Sitten unvereinbar ist.

hörigen und ihr Anspruch auf die politische Exekution rückständiger Kultusbeiträge wird nunmehr in der Verfassung verankert. Innerhalb der vorgenannten, für alle anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften gleichbleibenden Normativbestimmungen der Verfassung können aber die Einzelheiten der Organisation der anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften staatlicherseits in der denkbar verschiedensten Weise geregelt werden. Die Verfassungsurkunde zielt sogar in einer neuen Bestimmung (Art. 30, Abs. 2 und 3) auf eine materiell und formell differenzierte Regelung der Verfassung der einzelnen Kirchen- und Religionsgesellschaften ab. Ausdrücklich wird hervorgehoben, daß der einzelnen Kirche oder Religionsgesellschaft „je nach ihrer Eigenart oder allgemeinen Bedeutung im Staate" auch noch andere als die im Art. 29 genannten Rechte zuerkannt werden können. Die Verfassung selbst bringt sonach nur ein Minimum an Kompetenzen der anerkannten Kirchen- und Religionsgesellschaften; insbesondere ist auch eine beliebige Erweiterung ihres delegierten staatlichen Wirkungskreises freigestellt. Andererseits können auch die kultusrechtlichen Pflichten der anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften abgestuft sein. Diese rechtliche Regelung ist nur durch die Vorschrift determiniert, daß sie sich auf Angelegenheiten zu beziehen habe, „die auch die staatlichen Interessen berühren", womit der staatlichen Intervention in Kultusangelegenheiten im Interesse der Autonomie der religiösen Verbände eine — juristisch allerdings kaum faßbare — Schranke gezogen werden sollte. Die formelle oder richtiger prozessuale Differenzierung des Rechtes der einzelnen Kirchen und Religionsgesellschaften besteht darin, daß die Verfassung als rechtliches Mittel der Regelung der Kirchenverfassungen die Wege des staatlichen Gesetzes und des Staatsvertrages nebeneinander ins Auge faßt. Das bedeutet, daß die Verfassung kein kirchenpolitisches System monopolisiert, sondern daß sie sowohl dem System der staatlichen Kirchenhoheit als auch dem Koordinationssystem (Konkordatssystem) — und zwar nebeneinander, natürlich auf verschiedene Religionsgesellschaften angewendet — Raum gibt; ja, dieses Nebeneinander wird geradezu bevorzugt, denn „für die katholische Kirche erfolgt diese Regelung grundsätzlich durch Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Heiligen Stuhle" (Art. 30, Abs. 3), also durch Staatsvertrag. Das Wort „grundsätzlich" besagt möglicherweise etwas anderes als „in den Grundzügen" und läßt auch gegenüber der katholischen Kirche die andere

Möglichkeit der lediglich internen staatlichen Regelung offen. Wie schon oben erwähnt, ist eine Reihe der Bestimmungen des Konkordates vom 5. Juni 1933 zu Verfassungsbestimmungen erklärt; auf das Konkordat einzugehen, würde indes den Rahmen dieses Grundrisses sprengen. Bei den anderen gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften erfolgt eine gleichartige Regelung „nach gepflogenem Einvernehmen mit ihnen" durch Gesetz; d. h. es wird zwar die staatliche Kirchenverfassung nicht einseitig oktroyiert, sondern paktiert, aber der Gegenstand des Einvernehmens wird einseitig staatlicherseits normiert. Das schwächt jedenfalls das System der staatlichen Kirchenhoheit in der Richtung des Konkordatssystemes ab. Aus dieser Verfahrensvorschrift ergibt sich die bedeutsame Tatsache, daß die Kirchen und Religionsgesellschaften ihrer besonderen soziologischen Stellung gemäß die einzigen innerstaatlichen Rechtssubjekte sind, die ihre rechtliche Regelung mitzubestimmen haben.

Analog dem Art. 17 des St.Gr.G. regelt der Art. 31 der Verf. 1934 kulturpolitische Fragen der Wissenschaft und des Unterrichtes, allerdings viel ausführlicher und nicht unwesentlich abweichend. Vor allem übernimmt die Verfassung 1934 aus der Weimarer Verfassung (Art. 142) eine programmatische Erklärung: „Der Staat pflegt und fördert die Wissenschaft und die Kunst" (Art. 31, Abs. 1). Einen materiellrechtlichen Inhalt hat dieser Absatz nicht; er stellt vielmehr nur der Gesetzgebung eine Aufgabe, deren Einlösung im Ermessen der Gesetzgebung gelegen ist. Die Verfassung selbst bringt konkretere Bestimmungen nur über die Wissenschaft, nicht über die Kunst. Aus der Dezemberverfassung 1867 wird der Grundrechtssatz übernommen: „Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei." Diesem im Staatsgrundgesetz alleinstehenden Satz wird jedoch der Zusatz beigefügt: „Die Pflichten eines öffentlichen Amtes werden hiedurch nicht berührt." Dieser Satz kann als eine Einschränkung der Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre verstanden werden, und zwar in dem Sinne, daß das öffentliche Dienstrecht Ausnahmen von der Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre für die beamteten Verkünder der Wissenschaft normieren dürfe. Damit würde das im Sinne der Dezemberverfassung verfassungsfeste Grundrecht der Freiheit der Wissenschaft zu einem gesetzlich partiell beschränkbaren Grundrecht abgeschwächt sein. Der Mangel eines amtlichen Motivenberichtes macht sich bei dieser wichtigen Änderung des bisherigen Gesetzestextes besonders empfindlich bemerkbar. Der an sich nicht eindeutige

Zusatz wird erst durch die Auslegung in der Gesetzesanwendung in seiner Bedeutung fixiert werden. Das für die Kulturpolitik der Dezemberverfassung charakteristische Grundrecht der Unterrichtsfreiheit wird unzweideutig eingeschränkt, wobei freilich diese Beschränkung nur eine Kodifizierung der bisherigen, nicht ganz mit der Verfassungsrechtslage vereinbar gewesenen Praxis bedeutet. Während das St.Gr.G. gesetzliche Beschränkungen der Unterrichtsfreiheit nur in Gestalt der Vorschrift eines Befähigungsnachweises für die Lehrtätigkeit an Unterrichts- und Erziehungsanstalten vorgesehen hatte, erklärt die Verfassung 1934 alle Bundesbürger sowie jede inländische juristische Person für berechtigt, Unterrichts- und Erziehungsanstalten zu begründen und schulmäßig Unterricht zu erteilen oder erteilen zu lassen, „sofern sie die vom Gesetz geforderten Voraussetzungen erfüllen". Damit sind auch über den Befähigungsnachweis hinausgehende gesetzliche Anforderungen an die Person der Anstaltsgründer, Anstaltsleiter und Anstaltslehrer, und ist insbesondere auch das Konzessionssystem für das Privatschulwesen verfassungsmäßig gedeckt. Der häusliche Unterricht bleibt wie bisher auch in Hinkunft von einer solchen Beschränkung frei. Insoweit ist also die Unterrichtsfreiheit ein verfassungsfestes Grundrecht. An die Stelle der bisherigen Verfassungsvorschrift über den Religionsunterricht: „Für den Religionsunterricht in den Schulen ist von der betreffenden Kirche oder Religionsgesellschaft Sorge zu tragen" (Art. 17, Abs. 4, St.Gr.G. über die allg. Rechte der Staatsbg.) tritt nachstehende Bestimmung: „Jede gesetzlich anerkannte Kirche und Religionsgesellschaft hat das Recht, ihren Angehörigen in den Schulen Religionsunterricht zu erteilen und die unmittelbare Aufsicht darüber zu führen (Art. 31, Abs. 5). Aus einer im System der Grundrechte allerdings systemwidrigen Pflicht der Kirchen und Religionsgesellschaften wird also in der neuen Verfassung eine Berechtigung. Es stünde zur neuen Verfassungsrechtslage im Widerspruch, wenn dieses neue Grundrecht der Kirchen und Religionsgesellschaften in der einfachen Gesetzgebung als deren Verpflichtung konkretisiert werden würde. Eine sachliche Notwendigkeit, die Konstruktion als Pflicht beizubehalten, bestand gewiß nicht, da es ja das eminenteste Interesse der anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften ist, von dem ihnen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht der Erteilung und Beaufsichtigung des Religionsunterrichtes Gebrauch zu machen. Was die un-

mittelbare Beaufsichtigung des Religionsunterrichtes durch die anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften betrifft, so war diese bereits im § 2 des Gesetzes vom 25. Mai 1868, RGBl. 48, „wodurch grundsätzliche Bestimmungen über das Verhältnis der Schule zur Kirche erlassen werden", vorgesehen; die Neuerung der Verfassung 1934 besteht in diesem Punkt nur darin, daß die einfachgesetzlich statuierte Kompetenz zu einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht erhoben wird.

Im übrigen stellt der Artikel 31, über den Inhalt des analogen Artikels des St.Gr.G. hinausgehend, Richtlinien für die staatliche Aufsicht über das Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesen auf. Hiernach hat der „Staat" — worunter hier nach Art. 37, Abs. 3, bloß der Bund zu verstehen ist — darüber zu wachen, daß die Kinder religiös-sittlich erzogen und ihnen die Grundlagen des Wissens vermittelt werden, die für ihre Heranbildung zu tüchtigen Menschen und guten Bürgern erforderlich sind. Damit wird zum erstenmal für Österreich das allgemeine Unterrichts- und Bildungsziel in Anlehnung an das Reichsvolksschulgesetz verfassungsgesetzlich abgesteckt.

Die Freiheit der Berufswahl wird im Art. 32 Verf. 1934 ebenso wie in Art. 18 des St.Gr.G. gewährleistet; dagegen wird die Freiheit der Ausbildung für den Beruf, die das St.Gr.G. schrankenlos („wie und wo er will") vorgesehen hatte, an beliebige Schranken der Gesetze und der auf Grund der Gesetze erlassenen Satzungen der Berufskörperschaften gebunden. Im übrigen regelt, wie schon ausgeführt, der die Freiheit der Berufswahl proklamierende Verfassungsartikel die Grundlagen der berufsständischen Organisation, so als ob die Berufskörperschaften freie Verbände zur Förderung der Privatinteressen der Berufstätigen wären.

Die Unverletzlichkeit des Eigentums ist an die letzte Stelle des neuen Systems der Grundrechte unter Beibehaltung der bisherigen Rechtslage gerückt. Abweichend von der bisherigen Systematik, die die Freiheit des Liegenschaftserwerbes, also eine Art Freizügigkeit des Vermögens, im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Person geregelt hatte, tritt im neuen System der Verfassung — systematisch richtiger — die Freiheit des Liegenschaftserwerbes und der Verfügung über Liegenschaften im Anschluß und gewissermaßen als Folgerung aus dem Eigentumsschutz auf. Ausnahmen von der Freiheit des Erwerbes von Liegenschaften und der Verfügung über sie läßt die

Dezemberverfassung nicht ausdrücklich zu, hat aber die einfache Gesetzgebung für zulässig erachtet; die Verfassung 1934 gibt beliebigen Ausnahmen durch Gesetz „zur Wahrung öffentlicher Interessen" Raum.

Schon an dieser Stelle sei vermerkt, daß durch einfaches Bundesgesetz die Suspension der Grundrechte der Freiheit der Person, des Hausrechtes, des Briefgeheimnisses, des Vereins- und Versammlungsrechtes und der Freiheit der Meinungsäußerung vorgesehen werden kann (Art. 143, Abs. 7), soweit es hier überhaupt etwas zu suspendieren gibt. Damit ist die der Bundesverfassung 1920 fremd gewesene Möglichkeit des Ausnahmszustandes neu geschaffen.

Ein Gesamtkalkül des Grundrechtskatalogs zeigt zwar eine Rückbildung des Grundrechtskomplexes hinter die von der Dezemberverfassung 1867 geschaffene Rechtslage, läßt aber immerhin eine im Kreise der heutigen „Autoritätsstaaten" auffällige Reminiszenz an den liberalen Persönlichkeitsschutz erkennen, und erlaubt im Zusammenhalt mit einigen anderen, der individualistischen Rechtsepoche entstammenden Verfassungsinstitutionen, namentlich der Rechtskontrolle, die dem Schutz der Grundrechte dient, das Urteil, daß zwar nur noch ein Rest von Demokratie, wohl aber ein ansehnliches Stück Liberalismus in der neuen Verfassung verankert ist.

VI. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Kompetenzbestimmungen des bisherigen ersten Hauptstückes der Bundesverfassung haben im System der neuen Verfassung namentlich durch den Einbau der Kompetenzordnung in Unterrichts- und Erziehungssachen eine derartige Ausweitung erfahren, daß es sich empfohlen hat, sie in einem eigenen (3.) Hauptstück der Verfassung auszusondern. Dieses Hauptstück behandelt unter dem Titel „Bund und Länder" bloß ein Teilproblem des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern, und zwar das der Kompetenzverteilung. Es ist rückhaltslos anzuerkennen, daß das neue System der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern viele Unebenheiten der durch die beiden Verfassungsnovellen vom 30. Juli 1925 und 7. Dezember 1929 übermäßig und überflüssig kompliziert gewordenen Kompetenzordnung ausgeglichen und manche Bizarrerien dieser Kompetenzordnung, die ihresgleichen in den Ver-

fassungen der Erde gesucht hatten, beseitigt hat; so etwa die paradoxe Verfassungsbestimmung, die vom „äußeren Ansehen der Bundestheatergebäude“ und von der Bestimmung der Baulinie und des Niveaus dieser Gebäude (Art. 10, Abs. 1, P. 13, BVG.) gehandelt hat[1]). Die gesetzgeberische Aufgabe der Kompetenzregelung[2]) bestand aber in einer großzügigen Kommassation der Kompetenzen von Bund und Ländern, wennmöglich in einer Verminderung der Zahl der Kompetenztypen, die durch Varianten der Hauptwege der Art. 10—15 BVG. auf ein volles Dutzend angeschwollen waren, und jedenfalls in einer Zusammenfassung mancher bisheriger übermäßig spezialisierter und daher schwer abgrenzbarer Kompetenzfälle zu größeren Agendenkomplexen. Die politischen Voraussetzungen für eine derartige rechtstechnische Vereinfachung der Kompetenzordnung waren durch den Übergang vom Parteienstaat zum Autoritätsstaat in unerwarteter Weise geschaffen worden. Denn das irrationelle Flickwerk der bisherigen Kompetenzordnung war größtenteils typisches Parteienkompromiß, über das ein autoritäres Regime einfach hinweggehen konnte. Die annähernde Gleichschaltung des politischen Systems in Bund und Ländern hat auch einer diffizilen Kompetenzabgrenzung den ursprünglichen Sinn genommen, denn ob nun der Bund oder ein Land über diese oder jene Kompetenz verfügt, wird bei der politischen Gleichrichtung der Bundes- und Ländergewalten im sachlichen Ergebnis kaum etwas ändern. Die starke Zentralisation in der Organisation hätte, wenn überhaupt ein föderalistischer Einschlag der Verfassung erhalten bleiben sollte, von der Herausgabe mancher bisher dem Bund vorbehalten gewesener Kompetenzstücke an die Länder begleitet werden können, da ja in der ungewöhnlichen Zentralisation des Organapparates, in der straffen Subordination der Ländergewalten unter die Bundesgewalt, genügende Garantien gelegen hätten, daß die Landeskompetenzen im Sinne der zentralen Staatsgewalt ausgeübt werden. Es ist nicht ersichtlich, ob für die neue, aber in den Grundlagen doch unveränderte Kompetenzordnung das Beharrungsvermögen der letzten noch jungen und mühsam ausgeklügelten Kompetenzordnung ausschlaggebend war, oder ob die Ressortinteressen der Bundes- und Landesbürokratien einfach an

---

[1]) Auch viele Verdeutschungen verdienen Anerkennung.

[2]) Grundsätzliches hierüber siehe in meiner Abhandlung „Die Technik der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung“, Zeitschrift f. öffentl. Recht, Jhg. 1921.

die Stelle der gegensätzlichen Parteiinteressen getreten sind und sich deren kompliziertes, in der Bundesverfassung 1920 verankertes Kompromiß zu eigen gemacht haben. Jedenfalls ist die so günstige Gelegenheit zum Ausschluß des unfruchtbarsten Rechtsstreites, nämlich des Kompetenzstreites, leider nur unvollkommen und vereinzelt benützt worden. Sogar manche neue problematische Kompetenzgrenzen wurden geschaffen; beispielsweise sei erwähnt, daß die Fremdenverkehrsförderung, „soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet bezieht", dem Bunde vorbehalten wurde, wogegen sie im übrigen in die Zuständigkeit der Länder fällt. Es werden sich sonach Bund und Länder in die Fremdenverkehrsförderung teilen, aber nach einem so unbestimmten Schlüssel, daß ein latenter Kompetenzstreit bestehen müßte, wenn Bund und Länder nicht von vornherein bereit sind, ihrer konkurrierenden Betätigung auf diesem Gebiet keinerlei Hemmnisse in den Weg zu legen.

Auf die Einzelheiten der neuen Kompetenzordnung einzugehen, würde hier zu weit führen. In einer Reihe von Einzelbestimmungen zeigt sich die Tendenz, die Kompetenz des Bundes auf Kosten der Länder zu erweitern; insoferne liegt die Verfassung 1934 in der Linie der von den Verfassungsnovellen 1925 und 1929 eingeschlagenen Entwicklung. Ob die Kompetenzübertragungen an die Länder eine volle Kompensation des Kompetenzzuwachses des Bundes sind, läßt sich mangels eines eindeutigen Beurteilungsmaßstabes nicht beantworten.

Neue ausschließliche Bundeskompetenzen sind namentlich das Staatsbürgerschaftswesen, das derzeit, freilich mit Einschränkungen, der Vollziehung nach den Ländern zugehört, so daß in Hinkunft der Bund sogar in Fragen der Landesbürgerschaft zu entscheiden haben wird; sodann der schon erwähnte Teil der Fremdenverkehrsförderung, das Elektrizitätswesen in seiner Gänze (während es früher nur in einzelnen Partien ausschließliche Bundessache war), endlich der „Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge, die ganze Zweige der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung in ihrem Bestande gefährden"[1]). Dagegen fällt

[1]) Im übrigen unterliegt dieses Teilbereich der Landeskultur, die in der Monarchie die unangefochtene Domäne der Länder gewesen war, bloß der Grundsatzgesetzgebung des Bundes, und gehört ansonsten in die Kompetenz der Länder. Der Kompetenzfall ist zugleich ein Beispiel unklarer Kompetenzteilung. Im Grunde entscheiden die einzelnen landwirtschaftlichen Schädlinge durch ihre Aus-

den Ländern das Heimatrecht sowohl nach Gesetzgebung als auch Vollziehung zu[1]). Einen beachtenswerten Kompetenzgewinn der Länder bedeutet der Verzicht des Bundes auf die Grundsatzgesetzgebung in Sachen der Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge. Die Zuständigkeitsregelung auf dem Gebiete des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens bringt durch die Beseitigung der paktierten Gesetzgebung dem Bund und den Ländern einen Gewinn, vorzugsweise aber den Ländern, deren einschlägige Gesetze ausnahmslos früher von übereinstimmenden Bundesgesetzen abhängig waren. Praktisch wirkt sich dieser Gewinn der Länder allerdings infolge des für sämtliche Landesgesetzesbeschlüsse bestehenden Erfordernisses der Zustimmung des Bundeskanzlers nicht aus.

Die Tendenz zur Verbundlichung von Angelegenheiten, an denen bisher die Länder teilhatten, hat eine grundsätzlich bedeutsame Folge. Der ohnehin schon stark zusammengeschrumpfte Kompetenztypus des Art. 11 BVG. — ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, ausschließliche Vollziehung der Länder — ist entbehrlich geworden und wird beseitigt. Zu einem Teil sind die in die autonome Landesverwaltung fallenden Angelegenheiten von den Ländern in Hinkunft als mittelbare Bundesverwaltung zu besorgen. Die zweite Variante des Kompetenztypus des Art. 11, nämlich die erst von der Verfassungsnovelle 1929 eingeführte Bedarfsgesetzgebung des Bundes im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsstrafrecht, wird dagegen beibehalten (Art. 35). Die von Art. 11 BVG. in der Fassung der Novelle 1929 getroffene Normativbestimmung für die Regelung des Verwaltungsstrafverfahrens, die auf die Einrichtung von Verwaltungsstrafsenaten abzielt, wurde jedoch in der neuen Verfassung wieder fallen gelassen.

Der rechtstechnisch komplizierteste Kompetenztypus des Art. 12 BVG. — nunmehr Art. 36 —, wonach der Bund auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkt, die Länder für die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung zuständig sind, erfährt einerseits eine Einschränkung durch Abgabe

breitung darüber, ob zu ihrer Bekämpfung Bund oder Länder zuständig sind!

[1]) Nach § 10 Verf. Überg. Ges. ist die Neuordnung der Zuständigkeit auf dem Gebiet des Staatsbürgerschafts- und Heimatswesens bis zum Inkrafttreten des Staatsbürgerschaftsgesetzes des Bundes bzw. des Grundsatzgesetzes des Bundes und der Ausführungsgesetze der Länder über das Heimatrecht suspendiert.

gewisser, bisher nach diesem Typus behandelter Angelegenheiten an den Bund, andererseits compensando eine Erweiterung, indem nunmehr das Heimatrecht nur noch der Grundsatzgesetzgebung nach in die Zuständigkeit des Bundes, im übrigen aber in die Zuständigkeit der Länder fällt. Gerade an diesem Beispiel zeigt sich aber besonders faßlich die technische Erschwerung des Rechtslebens in den Fällen, wo es zweierlei einander ergänzenden Gesetzen unterworfen ist. Die Verfassung unternimmt im übrigen den Versuch, diesen Kompetenztypus zu aktualisieren, indem sie durch eine Legaldefinition der Grundsatzgesetzgebung für die Ausführungsgesetzgebung der Länder praktische Wirkungsmöglichkeiten sichern will. „Soweit dem Bunde bloß die Grundsatzgesetzgebung zukommt, hat er sich auf die Festsetzung der allgemeinen Grundzüge der betreffenden Angelegenheiten zu beschränken“ (Art. 39, Abs. 1). Mit dieser Vorschrift soll der bisherigen Übung gesteuert werden, durch Detailregelung der Grundsatzgesetze des Bundes das Blankett für die Ausführungsgesetzgebung der Länder soweit auszufüllen, daß die Länder in ihren Ausführungsgesetzen auf die Normierung von Nebensächlichkeiten beschränkt bleiben.

Eine grundsätzlich bedeutsame Neuerung in der Kompetenzordnung besteht endlich darin, daß sich Bund und Länder ihre verfassungsmäßigen Kompetenzen gegenseitig delegieren können, ohne daß es hiezu einer Verfassungsänderung bedürfte. Dadurch werden die Kompetenzbestimmungen der Verfassung biegsamer als der übrige Verfassungsinhalt, freilich nur in der Richtung einer Abgabe von Kompetenzen an eine andere Gebietskörperschaft und nicht in der Richtung einer Inanspruchnahme von Kompetenzen der anderen Gebietskörperschaft. „Der Bund kann durch Bundesgesetz seine Zuständigkeit zur Gesetzgebung oder zur Grundsatzgesetzgebung in einer bestimmten Angelegenheit den Ländern oder einzelnen Ländern übertragen. Die Länder können ihre Zuständigkeit zur Gesetzgebung für eine bestimmte Angelegenheit dem Bund übertragen. Dies geschieht mit Wirksamkeit für alle Länder durch Beschluß des Länderrates bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.“ (Art. 41, Abs. 1 und 2.) Da der Länderrat seiner Funktion nach ein Bundesorgan ist, hat eine solche Kompetenzübertragung an den Bund juristisch allerdings den Charakter einer vereinfachten Inanspruchnahme von Landeskompetenzen durch den

Bund. Politisch dürfte aber wegen der verfahrensmäßigen Erschwerungen eines solchen Beschlusses des Länderrates, der ja seiner politischen Rolle nach der Repräsentant der Länder beim Bunde ist, die Inanspruchnahme von Landeskompetenzen durch den Bund auf dem normalen Wege einer ad hoc vorgenommenen Verfassungsänderung sogar leichter gangbar sein. Liegen die besonderen Motive dieser eigentümlichen gegenseitigen Delegationsbefugnis auch nicht zutage, so ist doch die Tendenz offensichtlich, die Kompetenzlage möglichst leicht späterhin zutage tretenden Augenblicksbedürfnissen anzupassen.

Der ganzen Anlage nach beschränkt sich die Verfassung auf eine Auseinandersetzung der Kompetenzen zwischen *Bund und Ländern*, und überläßt der auf Grund dieser Kompetenzordnung erfolgenden Gesetzgebung die Kompetenzverteilung zwischen dem *Staat* (in dessen beiden Erscheinungsformen Bund und Länder) und den *Ständen*. Wie ist aber der Anteil von Bund und Ländern an der staatlichen Ordnung der Stände beschaffen? In die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes fallen „Aufbau, Einrichtung und Aufgaben der ständischen Verwaltung in den freien Berufen und im öffentlichen Dienst, in den anderen Berufsständen jedoch nur hinsichtlich ihrer zentralen Zusammenfassung" (Art. 34, Abs. 1, P. 1). Weiters fällt in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes das „Dienstrecht der öffentlichrechtlichen Bediensteten der ständischen Verwaltung in der zentralen Zusammenfassung" (Art. 34, Abs. 1, P. 17). Dagegen steht bloß die Gesetzgebung über die Grundsätze dem Bunde, den Ländern die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung hinsichtlich der folgenden Angelegenheiten zu: „Aufbau, Einrichtung und Aufgaben der ständischen Verwaltung in den Ländern, soweit sie sich nicht auf die freien Berufe und den öffentlichen Dienst beziehen und daher unter Art. 34 fallen"; weiters das „Dienstrecht der öffentlichrechtlichen Bediensteten der ständischen Verwaltung in den Ländern" (Art. 36, Abs. 1, P. 8 und 9). Die vorstehende Aufteilung einer in sich geschlossenen Materie auf Bund und Länder läßt eine eindeutige Grenzlinie vermissen, birgt aber wohl darum nicht die Gefahr einer Verwirrung des ständischen Aufbaues in sich, weil die neue Organisation der Länder sie gewissermaßen zur verlängerten Hand des Bundes macht.

VII. Die Gesetzgebung des Bundes

Die Gesetzgebung des Bundes ist der Gegenstand jenes, nunmehr vierten Hauptstückes der Verfassungsurkunde, das im Vergleiche mit dem bisherigen Rechtszustand die einschneidenste Veränderung, ja eine völlige Umwälzung erfahren hat. Da die Ordnung der Gesetzgebung über die Staatsform entscheidet, erklärt sich der völlige Umbruch der Staatsform. Auch wenn sich außer diesem 4. Hauptstück kein Wort des Verfassungstextes geändert hätte, läge eine Gesamtänderung der Verfassung vor.

Um die Tragweite der Neuordnung voll zu würdigen, muß man sich vergegenwärtigen, daß nach der letzten Verfassung der Monarchie die Volksvertretung und der Monarch, nach der provisorischen Verfassung der Republik die Volksvertretung allein und nach der ersten definitiven Verfassung der Republik vom 1. Oktober 1920 die Volksvertretung zusammen mit dem Volk selbst (als plebiszitärem Organ) als die Faktoren der gesamtstaatlichen Gesetzgebung anzusehen waren. Denn in den bezeichneten Verfassungsaeren waren die genannten Organe in der Lage, das Zustandekommen eines Gesetzes zu bewirken oder es zu verhindern, während der Anteil aller anderen an der Gesetzgebung mitbeteiligten Organe hinter dieser Dispositionsmöglichkeit zurückblieb, mochten sie nun auf ein bloßes suspensives Veto oder auf einen bloß formalen Anteil an der Gesetzgebung beschränkt gewesen sein. Die Gesetzgebung Österreichs war demnach während der letzten zwei Menschenalter dadurch gekennzeichnet, daß ein volksrepräsentativer Willensakt condicio sine qua non des Zustandekommens eines formellen Gesetzes war.

Der Art. 44 der Verf. 1934 bringt nunmehr folgende grundlegende Norm über Organisation und Weg der Bundesgesetzgebung: „Die Gesetzgebung des Bundes übt nach Vorberatung der Gesetzentwürfe durch den Staatsrat, den Bundeskulturrat und den Länderrat (vorberatende Organe) der Bundestag (beschließendes Organ) aus.“ Prima facie scheint demnach die Gesetzgebungskompetenz ausschließlich kollegialen, rein legislativen Organen übertragen zu sein, freilich mit der Maßgabe, daß nur einem dieser Kollegien ein votum decisivum, den anderen beteiligten Kollegien ein bloßes votum consultativum zukommt. Ein vollständiges und wahres Bild der Rollenverteilung in der Bundesgesetzgebung ergibt sich erst durch die Berücksichtigung der Vorschriften über den Weg der Gesetzgebung, denen zufolge ein

Gesetz dank dem Vorbehalt der Gesetzesinitiative für die Bundesregierung nur mit deren Willen zustande kommen kann. Als Faktoren der Bundesgesetzgebung sind demnach die Bundesregierung und der Bundestag zu beurteilen. Ob die Bundesgesetzgebung unter diesen Umständen einen repräsentativen Einschlag aufweisen wird, der für die Gesetzgebung seit zwei Menschenaltern charakteristisch war, hängt von der gesetzlichen Beantwortung der noch offengelassenen Frage nach der Zusammensetzung des Bundeskulturrates und des Bundeswirtschaftsrates ab. Jedenfalls hat aber die Verfassung dieser Zusammensetzung schon in der Weise präjudiziert, daß weder der Bundestag in seiner Gänze, noch einer seiner Bestandteile volksrepräsentativen Charakter aufweisen werden. Der Bundestag stellt sich lediglich, und zwar nur unter der Voraussetzung einer wahlweisen Beschickung der ihn konstituierenden Kollegien, als Zusammenfassung der Repräsentationen einzelner Bevölkerungsgruppen dar, ohne jedoch — ganz abgesehen von dem Manko im Wirkungskreis — ein Parlament im hergebrachten Sinne des Wortes zu ergeben. Mit dem Parlamentarismus, — der ja im wissenschaftlichen Sinne dieses Wortes nur eine bestimmte Ordnung der parlamentarischen Einrichtungen, nämlich deren Präponderanz im Staatsleben bedeutet, — wird also das Parlament selbst entwurzelt. Ob die Neuordnung den vielfach propagierten Sinn erfüllt, die sogenannte formale Demokratie, auch „Stimmzetteldemokratie" genannt, durch die sogenannte organische Demokratie zu ersetzen, kann ebenfalls erst die Berufungsordnung des Bundeskulturrates und des Bundeswirtschaftsrates erweisen. Wenn aber auch nicht demokratisch, so wird die Gesetzgebung anderseits auch nicht autokratisch oder monokratisch, sondern echt aristokratisch organisiert sein, denn ihrer Gesamtstruktur nach sind sowohl die Bundesregierung als auch der Bundestag als mehr oder weniger aristokratisch organisierte Kollegien zu beurteilen.

Das Zustandekommen eines Bundesgesetzes ist bald alternierend, bald kumulativ durch den Beschluß eines vorberatenden Organes, sei es nun der Staatsrat, der Bundeskulturrat, der Bundeswirtschaftsrat oder der Länderrat, und jedenfalls durch einen Beschluß des Bundestages bedingt wofern sich diese Organe nicht durch „Verschweigung" ihrer Mitwirkung begeben.

Der Wirkungskreis der einzelnen Konsultativkollegien ist aber nicht der nämliche, sondern abgestuft. Dem Wirkungskreis nach darf wohl der Staatsrat als das

prominenteste Konsultativkollegium angesprochen werden. Seiner Zusammensetzung nach ist der Staatsrat ein neues Herrenhaus, genauer freilich nur die Renaissance einer Schichte des altösterreichischen Herrenhauses, nämlich jenes Kreises von Mitgliedern, denen der Kaiser — innerhalb eines numerus clausus — wegen ihrer „Verdienste um Staat und Kirche, Wissenschaft und Kunst" die Herrenhauswürde auf Lebensdauer verliehen hat. Die Berufungsbedingungen für den Staatsrat sind allerdings nicht so allgemein gehalten, vielmehr ist dem Bundespräsidenten die Richtlinie vorgezeichnet, daß er nur „verdiente charaktervolle Bundesbürger" berufen darf, „von denen nach ihrem bisherigen Verhalten und nach ihren bisherigen Leistungen volles Verständnis für die Bedürfnisse und für die Aufgaben des Staates zu erwarten ist" (Art. 46, Abs. 1). Während die monarchische Verfassung das Schwergewicht auf eine Leistungselite gelegt hatte, ist für die neue Verfassung nicht eine bestimmte intellektuelle, sondern gesinnungsmäßige Qualifikation des Kandidaten Bedingung der Berufung. In der Richtung der gewollten Hebung der Autorität des Bunpräsidenten wäre es vielleicht gelegen gewesen, dem Bundespräsidenten als dem Kreationsorgan anheimzustellen, welchen persönlichen Voraussetzungen ein Mitglied des Staatsrates genügen muß. Die vielleicht beabsichtigte Gewähr gegen eine oppositionelle Einstellung eines Gesetzgebungskollegiums kann allerdings niemals durch die bloßen Berufungsbedingungen, sondern bestenfalls durch eine beliebige Abberufungsmöglichkeit geschaffen werden. Besonders bemerkenswert ist, daß Berufungen in den Staatsrat zu jenen seltenen Akten des Bundespräsidenten gehören, die keines Vorschlages der Bundesregierung, wohl aber der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bedürfen. Da somit ausnahmsweise die Initiative beim Bundespräsidenten gelegen ist[1]), und er dank seinen sonstigen Kompetenzen die erforderliche Gegenzeichnung des Bundeskanzler jedenfalls erwirken kann, kann sich wenigstens in der Zusammensetzung des Staatsrates die persönliche Haltung des Bundespräsidenten voll auswirken. Der Bundespräsident hat es in der Hand, daß der Staatsrat eine Stätte überragender Geistigkeit wird und im Zuge der Gesetzgebung die überragende Rolle spielt. Nicht die Staatsform ist an sich gut oder schlecht, sondern jene Menschen geben ihr diese Eigenschaft,

---

[1]) Anders bei der erstmaligen Zusammensetzung des Staatsrates im Sinne des Verf. Überg. Ges., vgl. unten S. 129 f.

denen die Staatsverfassung das Ruder in die Hand drückt. Jedenfalls **kann** der Staatsrat, wenn er eine bloß sachlich bestimmte Zusammensetzung erhält, im künftigen Staatsleben jene große Lücke ausfüllen, die eine für geistige Qualitäten minder verständnisvolle Parteiherrschaft offengelassen hat. Das Amt eines Staatsratsmitgliedes wird nicht auf Lebensdauer, sondern auf eine zehnjährige Funktionsperiode bei Möglichkeit der Wiederberufung übertragen. Bei aktiven Staatsbediensteten, die voraussichtlich ein beträchtliches Kontingent der Staatsratsmitglieder stellen werden, kann überdies die Funktionsdauer auf die Dauer der Verwendung in dem Amt abgestellt werden, das sie zur Zeit der Berufung bekleiden. Aus dieser Bestimmung könnte sich die Einrichtung gewissermaßen „staatsratsfähiger" Dienstposten herausbilden. Diese organisationsrechtlichen Bestimmungen gewährleisten den Mitgliedern des Staatsrates nicht jenes Maß der Unabhängigkeit, das den lebenslänglichen und erblichen Mitgliedern des Herrenhauses eigen war. An die Stelle der Abhängigkeit des parlamentarischen Mandatars von seiner Partei und Wählerschaft, die den Durchbruch der Überzeugung und der Sachlichkeit so sehr erschwert haben, tritt möglicherweise eine innere Abhängigkeit der neuen Gesetzgeber vom Regierungsapparat. Der Umstand, daß die Zahl der Staatsratsmitglieder nicht fixiert, sondern innerhalb einer Ober- und Untergrenze variabel ist, gibt auch die Möglichkeit, durch sogenannte Pairsschübe die Haltung des Staatsrates in einem bestimmten Sinne zu beeinflussen. Wenn aber auch noch nicht die besten Rechtsformen eines derartigen stabilen und retardierenden Gesetzgebungsorgans gefunden sein mögen, so soll doch nicht verkannt werden, daß uns in der Idee des Staatsrates eine Institution entgegentritt, durch deren Verwirklichung die Demokratie die Angriffsfläche für die ihr begegnende Kritik beträchtlich eingeengt haben würde.

Bundeskulturrat und **Bundeswirtschaftsrat** sind jene vorberatenden Kollegien, die dem berufständischen Gedanken in der Bundesgesetzgebung Raum geben und damit der Staatsverfassung den Einschlag eines Ständestaates geben. Während die Organisation des Staatsrates und im übrigen auch des Länderrates von der Verfassung selbst erschöpfend geregelt ist, enthält die Verfassung nur rahmenweise Organisationsbestimmungen über Bundeskulturrat und Bundeswirtschaftsrat und stellt die Ausfüllung dieser Blankette je einem Bundesgesetz über die Berufung des Kulturrates und des Bundeswirtschaftsrates anheim. Aus den Rahmenbe-

stimmungen der Verfassung selbst ergibt sich soviel, daß die Mitglieder der beiden Kollegien nicht bloß bestimmten Berufskreisen entstammen müssen, sondern diesen Berufskreisen, wenn auch nicht ihnen allein, ihr Mandat zu verdanken haben müssen. Eine berufständische Vertretung wird eben ihrem Wesen nach nicht schon durch die Entnahme des Mitgliedes aus einem bestimmten Kreise, sondern erst durch die Entsendung aus der Mitte dieses Berufskreises konstituiert. Nicht die Kontingentierung der Mitglieder eines Gesetzgebungskollegiums auf bestimmte Berufe — worauf ja bekanntlich auch schon der Parteienbetrieb im parlamentarischen Staat Gewicht gelegt hat —, sondern die Delegierung des Mitgliedes aus einem bestimmten Berufskreis macht den Berufsvertreter aus. Mit anderen Worten: „Berufständischer Vertretungskörper" kann nicht ein den vertretenen Berufen von außen oktroyiertes, sondern nur ein aus ihrer Mitte kreiertes Kollegium sein. Für den Bundeswirtschaftsrat sagt dies ausdrücklich eine Bestimmung der Verfassung mit den Worten: „Als berufständische Hauptgruppen, aus denen Vertreter zu entsenden sind..." Also entsenden, nicht entnehmen! Die berufständischen Kreise sind die Urheber des Mandates, die Kreationsorgane finden sich im berufständischen Organapparat. Nicht so deutlich ist das gleiche über die Zusammensetzung des Bundeskulturrates gesagt. Dieser besteht aus 30—40 „Vertretern" von gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst. Der Rechtsbegriff des „Vertreters", worunter hier selbstverständlich der politische Repräsentant zu verstehen ist, ist aber nur erfüllt, wenn die zu vertretenden Kreise ihren Vertreter nominieren.

Als repräsentierte Berufsgruppen sind nur im Falle des Wirtschaftsrates die von der Verfassung im Art. 32 vorgesehenen Berufsstände zu denken. Der Bundeskulturrat soll eine Repräsentation anderer, allerdings auch personell gekennzeichneter Gruppen sein, und zwar der Kirchen und Religionsgesellschaften, die ja schon an sich rechtlich organisiert sind, des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst, also sozialer Gruppen, die erst als Kreationsbasis für den Bundeskulturrat rechtlich organisiert werden müssen. Da sich diese Berufsgruppen mit den Berufsständen überschneiden, wird sich eine Art Pluralwahlrecht ergeben in dem Sinne, daß ein und dieselbe Person oder Organisation unter Umständen ein Wahlrecht zum Bundeskulturrat und zum Bun-

deswirtschaftsrat haben wird. Die öffentlichen Lehrpersonen können beispielsweise als Träger des Schulwesens und der Wissenschaft im Bundeskulturrat und als Angehörige der berufständischen Hauptkörperschaft „öffentlicher Dienst" im Bundeswirtschaftsrat vertreten sein. Infolge der Vorschrift einer Vertretung der „Elternschaft" im Bundeskulturrat wird dessen Bevölkerungsbasis über die Berufskreise hinausgreifen und dieses Kollegium auch darum nicht zur Gänze als Berufsvertretung gelten können, weil die Elternschaft in der berufständischen Literatur wenigstens bisher nicht als besonderer Beruf anerkannt wurde. Das Erfordernis der wahlweisen Berufung der Mitglieder des Bundeskulturrates und des Bundeswirtschaftsrates wird übrigens auch durch die Heranziehung der Enzyklika „Quadragesimo anno" als Auslegungsbehelf bestätigt. Wenn somit die Verfassung selbst die wahlweise Berufung der Mitglieder des Bundeskulturrates und des Bundeswirtschaftsrates aus von ihr annähernd umschriebenen Interessentengruppen außer Zweifel gelassen hat, so sind doch in der Verfassung die organisationspolitischen Fragen des Wahlrechtes und des Wahlverfahrens offengeblieben. Die Berufung der Mitglieder des Bundeskulturrates (Bundeskulturräte) und des Bundeswirtschaftsrates (Bundeswirtschaftsräte) ist durch einfaches Bundesgesetz nach Grundsätzen zu regeln, die die Beschickung des Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates „mit vaterlandstreuen Mitgliedern gewährleisten" (Art. 47, Abs. 4 und Art. 48, Abs. 3). Bezüglich des Bundeskulturrates enthält sich die Verfassung jeder Richtlinie über die Verteilung der Mandate auf die vertretenen Interessengruppen, sondern überläßt diese heikle Frage ganz der Ausführungsgesetzgebung. Für die Zusammensetzung des Bundeswirtschaftsrates wird dagegen nachstehende Richtlinie aufgestellt. „Die Verteilung der aus den Berufständen zu entsendenden Vertreter auf die berufständischen Hauptgruppen erfolgt unter Berücksichtigung der Zahl ihrer (selbständigen und unselbständigen) Berufsangehörigen mit der Maßgabe, daß jede Hauptgruppe mindestens drei Vertreter erhält" (Art. 48, Abs. 5)[1]. Diese Normativbestimmung erinnert an die Kontingentierung der Bundesratsmitglieder auf die einzelnen Bundesländer in Art. 34 BVG. Wie

[1]) Die Zusammensetzung des ersten Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates wurde auf Grund des § 21, Abs. 1, Zahl 3, des Verf. Überg. Ges. durch Ges. vom 9. Oktober 1934, BGBl. II, 284, geregelt.

bisher jedem Bundeslande, wird nunmehr auch jeder berufständischen Hauptkörperschaft eine Mindestzahl von drei Vertretern zugebilligt. Die Verteilung der 70—80 Mandate auf die einzelnen Berufstände hat allerdings nicht mehr analog der Verteilung der Bundesratsmandate auf die Bundesländer nach dem Bevölkerungsschlüssel, also unter Anwendung des Proporzsystems, jedoch „unter Berücksichtigung der Zahl ihrer Berufsangehörigen" zu erfolgen. Immerhin hat also das Zahlenmoment bei der Zusammensetzung des Bundeswirtschaftsrates eine gewisse Rolle zu spielen, wobei es freilich fraglich geblieben ist, ob die Mandatszahl der berufständischen Hauptkörperschaften unbedingt in der Reihenfolge der Mitgliederzahlen abzustufen ist. Für die Festsetzung der Mandatszahlen der Hauptkörperschaften muß also jedenfalls die Zahl der Arbeiterschaft in den einzelnen Berufszweigen voll ins Gewicht fallen und wohl vor der Zahl der Betriebe ausschlaggebend sein. Die verfassungsgesetzliche Normativbestimmung hat aber doch nicht dem Organisationsgesetz die dornenvolle Aufgabe abgenommen, die Mandate ziffernmäßig auf die einzelnen Berufe zu verteilen. Die in der berufständischen Literatur immer wiederkehrende Anweisung, daß die einzelnen Berufe „gemäß ihrer gesellschaftlichen Bedeutung" zu vertreten seien, operiert mit einer Unbekannten, die mangels eines objektiv gültigen und allgemein anerkannten Maßstabes der gesellschaftlichen Bedeutung überhaupt nicht errechnet, sondern nur willkürlich festgesetzt werden kann. Alle Erfahrungen mit berufständischen Vertretungskörpern, namentlich die mit dem naheliegenden Beispiel des preussischen Volkswirtschaftsrates aus dem Jahre 1880 und dem deutschen Reichswirtschaftsrat (1919) haben gezeigt, daß zwischen den einzelnen Berufen bisher unüberbrückte Meinungsverschiedenheiten über ihre gesellschaftliche Bedeutung bestehen. Es gibt kaum einen Beruf, dessen Wortführer nicht behauptet hätten, daß nicht ausgerechnet er bei der Mandatsverteilung übervorteilt und irgend ein anderer, von dem ihn ein Interessengegensatz trennt, bevorzugt worden sei. Einem berufständischen Vertretungskörper ist eben naturnotwendig der Gegensatz der Berufsinteressen immanent. Außerdem fehlt es an Richtlinien, wie innerhalb der einzelnen berufständischen Hauptkörperschaft die Mandate auf die ihr zugehörigen Berufe zu verteilen seien, zwischen denen ja auch nicht durchaus Interessengleichheit oder Interessenharmonie besteht. Der deutsche Reichswirtschaftsrat hat besonders den Interessengegensatz innerhalb der Land- u. Forstwirtschaft, die ebenso wie

in der österreichischen Verfassung als einheitliche Berufsgruppe behandelt worden war, zutage treten lassen. In Österreich mögen eher zwischen der Industrie und dem Bergbau sowie dem Handel und Verkehr, die in je eine berufsständische Hauptkörperschaft zusammengekoppelt sind, Spannungen oder, was praktisch auf dasselbe hinausläuft, sachliche Beziehungslosigkeit bestehen. (Man denke, daß in einer Hauptkörperschaft die großen Verkehrsgesellschaften und sämtliche Zwergkaufleute zusammengefaßt sein werden.) Eine solche Disparität der Mitgliedschaft bedingt selbstverständlich gesonderte Wahlgänge der in den einzelnen Hauptkörperschaften zusammengefaßten Berufsgruppen, wenn nicht die ziffernmäßig überwiegende Berufsgruppe sämtliche Mandate der betreffenden Hauptkörperschaft besetzen soll. Mit diesen Bemerkungen sind nur einige grundlegende Probleme der Wahlordnung für den Bundeswirtschaftsrat angedeutet. Die Wahlordnung des Bundeskulturrates ist sogar gänzlich dem Ermessen des Gesetzgebers anheimgestellt. Hier fehlt insbesondere die Direktive einer Berücksichtigung der Zahl der Berufsangehörigen, weil, wenn schon bestimmte kulturelle Interessen, wie die des Kultus, der Wissenschaft und der Kunst, der Staatswillensbildung dienstbar gemacht werden sollen, sinnvollerweise nicht das geometrische Gleichheitsprinzip, sei es auch mit Abschwächungen, angewendet werden kann. Vollends wird die Einhaltung des Proportionalprinzipes für die Zusammensetzung des Bundeskulturrates dadurch unmöglich, daß „bei der Vertretung des Erziehungswesens die Elternschaft entsprechend berücksichtigt wird". Verstünde man das „entsprechend" im Sinne des Proportionalprinzipes, so würde der Bundeskulturrat in der Hauptsache zu einer Elternvertretung werden, die nur durch einige Vertreter der Religionsgenossenschaften, des Schulwesens, der Wissenschaft und Kunst ausgeschmückt wäre. Es zeigt sich auch hier wiederum, daß die scheinbare Richtlinie einer „entsprechenden" Vertretung in Wahrheit dem Ermessen bei der Zusammensetzung des Vertretungskörpers keine Schranke zieht.

Der Länderrat, der in gewissem Sinn als Nachfolger des bisherigen Bundesrates angesehen werden kann, erhält nunmehr diejenige Zusammensetzung, die der Ländervertretung schon im ersten, nicht mehr aber im zweiten christlichsozialen Entwurf einer Bundesverfassung zugedacht war. (Vgl. Nr. 231 und 888 der Beilagen der konstituierenden Nationalversammlung). In demselben Maße freilich, als sich die neue Verfassung an den ursprünglichen Plan der

Zusammensetzung der Ländervertretung annähert, entfernt sie sich, wie noch zu zeigen sein wird, von dem Wirkungskreise, den jener Verfassungsentwurf der Ländervertretung zugedacht hatte. Damit, daß im Länderrate jedes Land ohne Rücksicht auf die Bevölkerungszahl durch je zwei Repräsentanten, und zwar den Landeshauptmann und das mit der Führung der Landesfinanzen betraute Mitglied, vertreten wird, übernimmt die Verfassung in diesem Punkte eine typische Einrichtung der formal-demokratischen Bundesstaaten, namentlich der Schweizer Eidgenossenschaft und der nordamerikanischen Union, die gemäß dem extrem formalen arithmetischen Gleichheitsprinzip sämtliche Gliedstaaten ohne Rücksicht auf ihre unleugbaren Ungleichheiten gleichstellen. Gerade diese extreme Anerkennung des Paritätsgedankens erklärt sich dort als Ausfluß eines demokratischen Doktrinarismus, der Menschen und Personengemeinschaften nicht als Individualitäten, sondern als Nummern behandelt. Im System der österreichischen Verfassung wirkt die Abkehr von jenem Prinzip der Ländervertretung, das die Bundesverfassung bezeichnenderweise aus der aristokratischen deutschen Reichsverfassung Bismarckscher Prägung übernommen hatte, und die eklektische Übernahme einer typischen Einrichtung extrem-demokratischer Prägung als Fremdkörper; zumal da das programmatisch verkündete Ständeprinzip entgegen dem sogenannten Zahlenkultus der formalen Demokratie ein Abwiegen der Menschen und menschlichen Verbände nach ihrer Bedeutung für das gesellschaftliche Ganze und demnach eine Verschiedenbewertung der Verschiedenen bedingt. In der Tat schreibt die Verfassung, wie gezeigt, in dem der Organisationsnorm des Länderrates vorangehenden Artikel (48) selbst vor, daß die Berufstände „unter Berücksichtigung der Zahl ihrer Berufsangehörigen“ — also immerhin nach einem denkbaren Kriterium ihrer sozialen und politischen Bedeutung — mit Mandaten zu beteilen seien, um jedoch im nachfolgenden Artikel von der Anwendung derselben Erwägung völlig abzugehen. Die Beschickungsmethode des Länderrates weicht von der seines Vorläufers und der anderen in Frage kommenden Vorbilder dadurch ab, daß die Mitglieder des Länderrates gar nicht eigens — sei es vom Landesvolk, vom Landtag, oder von der Landesregierung — berufen zu werden brauchen, sondern ipso iure durch das Amt des Landeshauptmannnes oder Finanzreferenten der Landesregierung als Länderratsmitglieder gekennzeichnet sind. Im übrigen nähert sich die Verfassung der

Willensbildung des Bundesrates nach der Weimarer Verfassung, wonach die Ländervertreter nicht persönlich Sitz und Stimme haben, sondern dem Lande als solchem eine fixe Vertreterzahl zukommt. Wenn nämlich ein Mitglied des Länderrates in der Ausübung der Mitgliedschaft vorübergehend behindert ist, so kann es den anderen Vertreter des Landes bevollmächtigen, an seiner statt im Länderrate zu stimmen. Die Absenz eines einzelnen Mitgliedes braucht also den Einfluß des Landes im Länderrate nicht zu schmälern. Im Fall der Verhinderung beider Mitglieder wird allerdings das Land infolge der bloßen Zweizahl der Landesvertreter unvertreten sein. Für den Fall einer dauernden Verhinderung ist überraschenderweise die Entsendung eines anderen Mitgliedes der Landesregierung durch den Landeshauptmann vorgesehen, also abweichend von dem Prinzipe der ex lege-Mitgliedschaft eine ad hoc-Kreation durch Ernennung. Man sollte glauben, daß eine solche dauernde Verhinderung des Länderratsmitgliedes auch auf dessen Funktion als Mitglied der Landesregierung von Einfluß ist und eine Auswechslung in der Landesregierung bedingt, mit der dann eben das neubestellte Mitglied der Landesregierung auch in den Länderrat eintritt. Oder soll der Landeshauptmann berechtigt sein, indem er sich oder den Finanzreferenten für dauernd verhindert erachtet, andere als die im Absatz 1 des Art. 49 bezeichneten ex lege-Vertreter in den Länderrat zu entsenden? Eine solche Auslegung ist immerhin nicht ausgeschlossen.

Außer den besprochenen vier Kollegien werden mit dem **Bundestag** und der **Bundesversammlung** zwei weitere Kollegien eingeführt, die sich aus den vorgenannten Kollegien zusammensetzen. Die **Bundesversammlung** ergibt sich aus der Summierung der Mitglieder des Staatsrates, des Bundeskulturrates, des Bundeswirtschaftsrates und des Länderrates; sie erinnert jedoch weniger durch ihre Zusammensetzung, als vielmehr durch ihren Wirkungskreis an die ehemalige, aus den Mitgliedern des Nationalrates und Bundesrates zusammengesetzte Bundesversammlung. Der **Bundestag** kann nur in sehr entfernter Weise als Ersatz des Nationalrates gelten, denn er hat mit diesem auch nicht annähernd die Zusammensetzung und den Wirkungskreis gemein. Der Bundestag wird zwar kraft ausdrücklicher Vorschrift der Verfassung **gewählt** (Art. 50, Abs. 2), doch ist er keinesfalls als **Volksrepräsentation** und nur teilweise als **ständische Repräsentantenversammlung** anzusehen. Als

Kreationsorgane fungieren nämlich die vier vorberatenden Kollegien, indem sie je eine fixe Anzahl von Mitgliedern aus ihrer Mitte in den Bundestag zu entsenden haben. Die Abgeordneten des Staatsrates, des Bundeskulturrates und des Bundeswirtschaftsrates sind von diesen Vertretungskörpern durch Wahl zu bestellen. Die Wahlordnung ist im Geschäftsordnungsgesetz zu regeln. Das zur Vertretung des Landes im Bundestag berufene Mitglied des Länderrates ist vom Landeshauptmann des betreffenden Landes zu ernennen. Diese Bestimmung schließt die Möglichkeit in sich, daß der Landeshauptmann sich selbst zum Vertreter des Landes im Länderrat ernennt. Soweit die Wahlkollegien selbst gewählt sind, findet somit eine mittelbare Wahl des Bundestages statt. Letztes Wahlkollegium ist allerdings keinesfalls das Bundesvolk selbst, sondern höchstens ein einzelner Berufsstand. Die einzelnen vorberatenden Kollegien sind im Bundestag zwar nicht im Verhältnis ihrer Mitglieder, aber doch unter Berücksichtigung dieser Zahl vertreten. Die relativ beträchtlich stärkeren Kontingente stellen der Staatsrat und der Länderrat; viel schwächer sind der Bundeskulturrat und der Bundeswirtschaftsrat vertreten Von den insgesamt 59 Mitgliedern entfallen 29 auf den Staatsrat und Länderrat, 30 auf den Kulturrat und Wirtschaftsrat. Da der Regierungsapparat des Bundes zumindest auf die Zusammensetzung des Staatsrates und Länderrates unter allen Umständen entscheidenden Einfluß hat, ist, selbst wenn die Berufungsordnung des Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates in diesen Vertretungskörpern einer Opposition Raum gibt und überdies das Geschäftsordnungsgesetz für den Bundestag dieser allfälligen Opposition den Zutritt in den Bundestag ermöglicht, doch auf jeden Fall eine regierungsfreundliche Mehrheit im Bundestag gesichert, da gewiß keine Opposition mit sämtlichen Mandaten, die der Kulturrat und Wirtschaftsrat zu vergeben hat, rechnen kann. Bezüglich der Wahlordnung für die Abgeordneten des Staatsrates, Kulturrates und Wirtschaftsrates ist nur die Normativbestimmung aufgestellt, daß sich unter den entsendeten Mitgliedern auch die Vorsitzenden dieser Organe befinden müssen. Es fehlen verfassungsgesetzliche Richtlinien, die den beiden sozialen Gruppen des Bundeswirtschaftsrates, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, eine bestimmte, sei es paritätische oder verhältnismäßige Vertretung im Bundestag verbürgen würden. Im Gegensatz zu der regelmäßigen Annahme der ständischen Literatur, daß die Ständeratsmitglieder an ein imperatives

Mandat ihrer ständischen Körperschaft gebunden sein würden, lehnt die Verfassung (Art. 70) die Einrichtung des imperativen Mandates in bezug auf sämtliche Mitglieder der besprochenen Kollegialorgane ab. Damit wird zugleich der Gedanke abgelehnt, den die besprochene Bestimmung der Art. 32 und 48 nahe legt, daß die Berufsvertretungen beim Bunde ihre Aufgabe in der Interessenvertretung des Berufstandes zu erblicken hätten. Die Berufstände sollen nur als Wahlkörper für bestimmte oberste Staatsorgane, aber nicht als unmittelbare Faktoren der Staatswillensbildung fungieren.

Der Staatsrat und Länderrat sind dauernde, der Kulturrat und Wirtschaftsrat auf Zeit gewählte Organe mit sechsjähriger Funktionsperiode, die jedoch durch Auflösung von Seite des Bundespräsidenten beliebig gekürzt werden kann (Art. 55). Dieser organisationsrechtliche Unterschied der vorberatenden Kollegien wirkt sich naturgemäß auf die Zusammensetzung des Bundestages in der Weise aus, daß auch dieser — mangels einer entgegenstehenden Bestimmung — ein dauerndes Kollegium ist, das der Partialerneuerung unterliegt; und zwar werden die Abgeordneten des Kultur- und Wirtschaftsrates zumindest nach deren Gesamterneuerung zu erneuern sein, und die Abgeordneten des Staatsrates und Länderrates spätestens mit ihrem individuellen Ausscheiden aus diesen Kollegien auch aus dem Bundestage ausscheiden — vorbehaltlich eines sonstigen Wechsels der Länderabgeordneten gemäß Art. 50, Abs. 2, eines Verlustes der Mitgliedschaft gemäß Art. 71, Abs. 7 und sonstiger Endigungsgründe des Mandates, die das im Art. 50, Abs. 2 bezogene Geschäftsordnungsgesetz aufstellen kann.

Womöglich noch tiefer greift jedoch im Vergleich zwischen bisherigen und künftigen Gesetzgebungskollegien der Unterschied in deren W i r k u n g s k r e i s. Aus führenden Organen der Gesetzgebung sind bloße Nebenorgane der Gesetzgebung geworden, und der Anteil an der Verwaltung, der für jedes auch noch so schwache Parlament charakteristisch ist, ist bei den Nachfolgern des österreichischen Reichsrates und Nationalrates, wenn man vom Budgetrecht absieht, das man der Form nach jedenfalls, dem Inhalt nach denkbarerweise zur Gesetzgebung rechnen kann, restlos verschwunden. An der Gesetzgebung des Bundes sind der Staatsrat, der Kulturrat, der Wirtschaftsrat, der Länderrat — nicht notwendig nebeneinander, sondern je nach dem Gegenstande alternierend, jedenfalls aber der Bundestag beteiligt. Die ungewöhnlich große Zahl der G e s e t z g e b u n g s k o l l e -

gien bedeutet allerdings nicht die Existenz ebenso vieler Gesetzgebungskammern, denn als solche gelten nur Gesetzgebungskollegien, deren zustimmende Beschlußfassung condicio sine qua non für das Zustandekommen der Gesetze — wenn auch nicht sämtlicher Gesetze der betreffenden Gesetzgebungsautorität — ist. Man kann sich den gegenwärtigen Gesetzgebungsapparat des Bundes als aus einer Zerlegung des typischen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens entstanden denken, wobei die Vorberatung der Gesetzentwürfe in den Ausschüssen in selbständige Kollegialorgane verlegt ist, die ihrer Zusammensetzung nach den einzelnen Kurien des gesetzgeberischen Gesamtorganes entsprechen. Staatsrat, Kulturrat, Wirtschaftsrat und Länderrat spielen einfach ungefähr die Rolle der bisherigen parlamentarischen Ausschüsse. Da sie aber nicht mehr Teilorgane des gesetzgeberischen Gesamtorganes sind, sondern mit diesem organisatorisch nur als dessen Wahlorgane zusammenhängen, ist das kollegiale Gesetzgebungsverfahren zerdehnt in ein votum consultativum dieser vorberatenden Kollegien und ein votum decisivum des aus ihnen zusammengesetzten Gesamtorganes. Ihr Wirkungskreis ist im Vergleiche mit den bisherigen Parlamentsausschüssen insofern abgeschwächt, als ihr Beschluß durchaus nicht das Substrat der Beschlußfassung des Bundestages zu sein braucht, sondern der Beschlußfassung des Bundestages die Regierungsvorlage ungeachtet der vorliegenden Pflichtgutachten und Freigutachten der vorberatenden Organe in der der Regierung genehmen Fassung unterzogen wird. Nach dem Wortlaut der Verfassung (Art. 61) ist die Bundesregierung überhaupt nur verpflichtet, die Gesetzentwürfe den vorberatenden Organen zu „übermitteln" (Art. 61, Abs. 1). Darüber hinaus Gutachten einzuholen ist sie höchstens dem Staatsrate gegenüber verpflichtet (Art. 61, Abs. 2). Im übrigen ist die Einholung von Gutachten der vorberatenden Organe über Gesetzentwürfe nur eine Kompetenz der Bundesregierung, von der sie nach ihrem Ermessen Gebrauch machen kann oder auch nicht. Die begutachtenden Organe dürfen jedenfalls die ihnen übermittelten Gesetzentwürfe von gewissen verfassungsgesetzlich bezeichneten Interessenstandpunkten aus begutachten; verpflichtet zur Abgabe solcher Gutachten sind sie nur, soweit die Bundesregierung nach ihrem Ermessen ein Gutachten verlangt. Dieses Verlangen kommt gegenüber dem Kulturrat und Wirtschaftsrat darin zum Ausdruck, daß die Bundesregierung den Entwurf als solchen von

ausschließlich oder vorwiegend kultureller Bedeutung bzw. ausschließlich oder vorwiegend wirtschaftlicher Bedeutung bezeichnet, oder ausdrücklich von beiden genannten Kollegien Pflichtgutachten abfordert. Der Länderrat äußert sich nur nach seinem Ermessen. Die einzelnen begutachtenden Kollegien dürfen indes die ihnen übermittelten Gesetzentwürfe, gleichviel ob es sich um Frei- oder Pflichtgutachten handelt, nicht in ihrer Gänze beurteilen, sondern haben sich auf die Beurteilung nach bestimmten Wertmaßstäben zu beschränken. Der Staatsrat darf sich und soll sich dahin äußern, „ob der Entwurf den Anforderungen der Staatshoheit und des Gemeinwohls wie auch jenem einer zweckmäßigen Gesetzesvollziehung entspricht". Der Staatsrat allein darf sich sonach außer mit bestimmten rechtspolitischen Problemen auch mit den Fragen der Gesetzesredaktion befassen. Die Einberufung legistischer Fachleute in den Staatsrat wird somit die in der parlamentarischen Aera zweifellos ziemlich gesunkene gesetzestechnische Qualität der Gesetze wieder heben können. Der Bundeskulturrat hat sein Gutachten vom Standpunkt der kulturellen, der Bundeswirtschaftsrat vom Standpunkt der wirtschaftlichen Interessen, der Länderrat vom Standpunkt der Länderinteressen abzugeben. Da sich diese Interessen nicht streng abgrenzen lassen, war es zur Vermeidung von Kompetenzstreitfragen vorsichtig gehandelt, daß die Verfassung bei der Anforderung von Pflichtgutachten die Beurteilung der vorwiegend oder ausschließlich kulturellen oder wirtschaftlichen Natur eines Gesetzentwurfes der maßgeblichen Bestimmung von Seite der Regierung vorbehält. Wenn eines der beratenden Organe die seiner Beurteilung verfassungsgesetzlich gesetzte sachliche Schranke überschreitet, so ist dies deswegen praktisch bedeutungslos, weil auch das im Rahmen der Kompetenz gehaltene Gutachten für die Regierung unverbindlich ist. Die vier vorberatenden Kollegien haben zusammengenommen keinen größeren Wirkungskreis, als der Reichsrat, der in den Jahren 1851—1861 dem Monarchen zur Seite stand, ohne daß dieser im Charakter eines absoluten Monarchen beeinträchtigt worden ist. Die Verfassung verpflichtet nicht einmal die Regierung, die eingeholten, bzw. rechtzeitig eingelangten Gutachten zu würdigen, sondern behandelt die Gutachtertätigkeit der vorberatenden Kollegien nur als formelle Voraussetzung einer gehörigen Einbringung der Entwürfe im Bundestag (Art. 62, Abs. 1). Diese Rechtslage macht insbesondere den Charakter des Länderrates als Vertretung der Länder bei der Bundesgesetzgebung und, da eine

solche Vertretung als Wesensmerkmal des Bundesstaates gilt, den Charakter der neuen Verfassung als einer Bundesverfassung fraglich. Denn die Tätigkeit des Länderrates ist für den Gang der Bundesgesetzgebung und um so mehr für deren Inhalt nicht weniger bedeutungslos, als wenn etwa ungebeten und ungefragt ein Landtag oder eine Landesregierung ihre Meinungen und Wünsche in bezug auf die Bundesgesetzgebung äußerten. Wenn man sich erinnert, daß die Dezemberverfassung der Monarchie das Abgeordnetenhaus, das paritätischen Anteil neben Herrenhaus und Monarch an der Reichsgesetzgebung hatte, als von den Landtagen zu beschickende Ländervertretung eingerichtet hatte, so wird die ungeheure Rückbildung des österreichischen Föderalismus und das Vordringen des Unitarismus in der Zeit vom angeblichen monarchischen Einheitsstaat bis zur Verfassung der offiziell als Bundesstaat bezeichneten Republik offenbar[1]). Je föderalistischer die Terminologie, desto unitarischer die Institutionen.

Der Bundestag ist nach dem Vorbild der sich tatsächlich selbst beschränkenden parlamentarischen Vollversammlungen nunmehr verfassungsgesetzlich auf Abstimmungen über die ihm von der Regierung vorgelegten Gesetzentwürfe beschränkt. Er kann die Vorlagen der Bundesregierung nur entweder zur Gänze annehmen oder ablehnen. Eigene Gesetzesanträge kann er nicht stellen und in Verhandlung nehmen. Damit sind dem Bundestag zwei typische Kompetenzen eines Parlamentes versagt: die Gesetzesinitiative und die Bestimmung des Gesetzesinhaltes. Die Beschränkung auf eine En-bloc-Abstimmung gibt seiner Kompetenz den Charakter eines bloßen Vetorechtes im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens, das zwar formell absolut wirkt, in Anbetracht der verschiedenen Handhaben der Regierung, ihre rechtspolitischen Wünsche zum Ziele zu führen, praktisch jedoch beinahe den Charakter eines suspensiven Veto hat. Dazu kommt, daß die Bundesregierung eine Frist für die Beschlußfassung des Bundesrates festsetzen kann. Die Fristüberschreitung hat die Folge, daß der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung „unter seiner und deren Verantwortung" die in der Vorlage enthaltenen Bestim-

---

[1]) Es zeigt dies auch ein Vergleich zwischen der geradezu partikularistischen Haltung der österreichischen Föderalisten auf den vom seinerzeitigen Verfassungsminister Mayr veranstalteten Länderkonferenzen in Salzburg und Linz und der gegenwärtigen Haltung der Föderalisten.

mungen durch Verordnung treffen kann (Art. 148, Abs. 6)[1]): Eine Fülle in der neueren Parlamentsgeschichte unbekannter Abweichungen von dem typischen Kompetenzkreis eines Parlamentes, die das Wesen des Bundestages als Parlament in Fragen stellen können. Es sei nur erwähnt, daß schon Karl Freiherr vom Stein, der gewiß über den Verdacht der Förderung eines exzessiven Parlamentarismus erhaben ist, die Gesetzesinitiative zum Existenzminimum einer Volksvertretung gerechnet hat. So sagt er in einem seiner berühmten Gutachten: „Will man das Recht, auf Gesetze anzutragen, allein der Regierung erteilen, so benimmt man der Nationalversammlung einen der wesentlichsten Vorteile ihrer Einrichtung, den Einfluß auf das Fortschreiten der Gesetzgebung, im Verhältnis des jedesmaligen Zustandes der bürgerlichen Gesellschaft"[2]). Die Nötigung, die Vorlage zur Gänze anzunehmen oder abzulehnen, verhindert zwar die textlichen Verschlimmbesserungen, die oft die Hast und Unorientiertheit des parlamentarischen Betriebes mit sich bringen, verhindert aber ebenso auch die redaktionellen Verbesserungen, zu denen sich erfahrungsgemäß dank der Öffentlichkeit des parlamentarischen Betriebes und der gelegentlichen Beratschlagung der Parlamentarier durch außenstehende Fachleute Gelegenheit ergibt. Allerdings gibt die Verfassung eine Handhabe, die im Zuge der parlamentarischen Behandlung eines Gesetzentwurfs zutage tretenden Redaktionsversehen zu beseitigen und sachlichen Verbesserungen Raum zu geben, denn „die Bundesregierung kann vor der Abstimmung jederzeit ihre Vorlage zurückziehen, oder Abänderungen der Vorlage vornehmen, die nach ihrer Auffassung das Wesen der Vorlage nicht berühren" (Art. 62, Abs. 4). Die Ratio der Einschränkung des Abänderungsrechtes auf derart unwesentliche Punkte ist allerdings nicht ersichtlich und wäre im System der Verfassung nur dann verständlich, wenn dieses Abänderungsrecht, wie es vielleicht zunächst beabsichtigt war, nicht der Bundesregierung, sondern dem Bundestag erteilt worden wäre.

Womöglich noch radikaler ist der Wirkungskreis der

[1]) An dieser Stelle wird dem Bundespräsidenten eine Verantwortung zugeschrieben, die ihn in Wirklichkeit nicht trifft. Die Textierung stammt offenbar aus einer Fassung, die noch eine Verantwortung des Staatsoberhauptes vorgesehen hatte, und wurde dann versehentlich nicht der endgültigen Fassung des Textes angepaßt.

[2]) Vgl. Freiherrn vom Steins „Ausgewählte Schriften", Verlag von Gustav Fischer, Jena 1929. — Im Ausdruck wesentlich schärfere Urteile Steins in der Sache übergehe ich.

Volksvertretung oder vielmehr jenes Organes, das an deren Stelle treten soll, auf dem Gebiete der **Vollziehung** beschränkt. Die Mittel der parlamentarischen Kontrolle, und zwar das Interpellationsrecht, Resolutionsrecht und Enqueterecht, also selbst Kompetenzen, die dem gewiß nicht kompetenzreichen altösterreichischen Reichsrat zustanden und von ihm überreichlich gebraucht worden sind, wurden dem Bundestag versagt. Dieses Manko im Wirkungskreis mag vielleicht von größerer prinzipieller als von praktischer Bedeutung sein. Denn es kann nicht übersehen werden, daß der Nationalrat selbst seine weitgespannten Kontrollbefugnisse nur in den seltensten Fällen ernstlich zur Bekämpfung von Verwaltungsmißständen benützt und die undankbare Rolle der Verwaltungskontrolle in der Hauptsache anderen Instanzen, namentlich dem Rechnungshof und dem Verwaltungsgerichtshof, überlassen hat.

Die Mitwirkung des Bundestages an der Inkraftsetzung von **Staatsverträgen** kann, wenngleich sie unter dem Titel der „Mitwirkung von Organen der Gesetzgebung an der Vollziehung des Bundes" geregelt ist, schwerlich als Anteil an der Vollziehung beurteilt werden, weil sie sich auf Staatsverträge beschränkt, die selbst gesetzesändernden Inhalt haben oder die den Bund zur Erlassung von Gesetzen verpflichten (Art. 51 und 68), und mithin eine selbstverständliche Konsequenz der Kompetenz des Bundestages auf dem Gebiete der materiellen Gesetzgebung ist. Dagegen bedeutet die Ausschaltung der gewählten Vertretungskörper von jedweder Mitwirkung an sonstigen Staatsverträgen nicht nur ein Zurückgreifen hinter die von der Verfassung der Republik, sondern auch die von der Dezemberverfassung der Monarchie geschaffene Rechtslage. Wenn politische Staatsverträge — und gerade diese waren in der Geschichte der Republik Österreich die bedeutsamsten Staatsverträge — soweit sie nicht gesetzändernd sind, zu ihrer Gültigkeit bloß der Genehmigung des Staatsrates oder eines von ihm zu wählenden Ausschusses bedürfen, so läuft dies fast auf dasselbe hinaus, wie wenn die Ratifikation des Bundespräsidenten genügte, da ja der Staatsrat vom Bundespräsidenten bestellt wird. Es kann demnach die gewählte Volksvertretung rechtmäßigerweise vor ein außenpolitisches fait accompli von größter Tragweite gestellt werden. Besonders auffällig ist, daß der Bundeswirtschaftsrat als der nächstbeteiligte Vertretungskörper und der Bundestag auch von der Mitwirkung an der Inkraftsetzung von Handelsverträgen ausgeschaltet sind, sofern diese Verträge nicht zufällig einen ge-

setzändernden Inhalt haben. In Anbetracht der erörterten Beschränkungen bedeutet es ein unverhältnismäßig weitgehendes Entgegenkommen, wenn dem Bundestag das **Budgetrecht** ungefähr in dem überkommenen Umfang eingeräumt ist. Der autoritäre Einschlag begegnet uns aber auch in diesem Rahmen mit der Bestimmung, daß die Vorlage als genehmigt gilt, wenn der Bundestag nicht binnen sechs Wochen über die Vorlage eine Entscheidung trifft (Art. 69, Abs. 1). Durch die Aufstellung dieser Fallfrist ist die originelle und zweckmäßige Einrichtung des gesetzlichen Budgetprovisoriums (Art. 51, Abs. 3 BVG.) überflüssig geworden.

Das autoritäre Prinzip hat auch der traditionellen **Autonomie** der Vertretungskörper Eintrag getan. Während der Vorsitz im Länderrat nach dem Vorbild des Bundesrates verfassungsgesetzlich geregelt ist (Art. 56, Abs. 3), ist auch der Vorsitz in den anderen Vertretungskörpern der Selbstbestimmung dieser Vertretungskörper ganz oder teilweise entzogen. Vorsitzender und Stellvertreter des Staatsrates werden unmittelbar vom Bundespräsidenten auf Vorschlag und mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers ernannt. Die analogen Organe des Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates werden zwar von diesen Vertretungskörpern aus ihrer Mitte bestellt, bedürfen aber der Bestätigung durch den Bundespräsidenten, die durch den Vorschlag und die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bedingt ist (Art. 56). In der Linie der Schmälerung der Vertretungskörper liegt es endlich, daß ihre sachliche Immunität in dem Punkte der „Immunisierung" von Druckwerken eingeengt, ihre persönliche Immunität jedoch völlig aufgehoben wird. Bekanntlich wurde gerade diese Forderung von verantwortungsbewußter demokratischer Seite bezüglich der parlamentarischen Vertretungskörper der parlamentarischen Demokratie erhoben, weil die persönliche Immunität im System der parlamentarischen Demokratie eine sachlich ungerechtfertigte Privilegierung des gewiß nicht schutzbedürftigen Souveräns gewesen ist. Im autoritären Staat trifft allerdings diese Voraussetzung nicht zu, denn hier ist der gewählte Vertretungskörper nur ein schwacher und darum viel eher schutzbedürftiger Gegenspieler der Träger der Regierungsgewalt.

Die im vorstehenden annähernd umschriebene Stellung des repräsentativen Organapparates wäre bei der amtlichen Beurteilung der parlamentarischen Demokratie nur konsequent zu nennen, wofern die Vertretungskörper auch der

neuen Verfassung den demokratisch-parlamentarischen Strukturprinzipien entsprächen. Die organisatorischen und funktionellen Schranken, die den neuen Repräsentativorganen gesetzt sind, richten sich jedoch im Systeme der ständischen Verfassung gegen Institutionen, die der ständischen Idee entspringen und entsprechen. Es galt, der Welt zu zeigen, was eine echte Ständevertretung vor einem schlechten Parlament voraus hat. Aber es wird sich auch der objektivste Beurteiler der ständischen Einschläge der Staatswillensbildung fragen müssen, ob derart in ihrer Bewegungs- und Entschlußfreiheit beengte ständische Vertretungsorgane ihrer Anlage nach imstande sein werden, durch ihr Dasein und Wirken diesen weltgeschichtlichen Beweis zu führen. Der Gesamteindruck der Rollenverteilung zwischen Regierungsgewalt und Ständevertretung bei der Staatswillensbildung nach der neuen Verfassung scheint die Prognose des berühmten französischen Staatsrechtslehrers Hauriou in seinem „Droit Constitutionnel" zu bestätigen: „Une organisation politique syndicale n'est possible que dans un régime politique extrémement autoritaire, où les assemblées n'auront plus qu'un rôle consultatif et où toute la décision sera aux mains d'un pouvoir exécutif très fort" (S. 559). Man könnte dem entgegenhalten, daß der mittelalterliche und frühneuzeitliche Ständestaat einer starken Regierungsgewalt entbehrt hat. Gerade die Parität zwischen Landesherren und Ständen hat aber diesem geschichtlichen Ständestaat den Charakter einer geteilten Staatsgewalt oder einer Doppelstaatlichkeit verliehen und den Ständestaat praktisch ad absurdum geführt. Der Absolutismus hat die Stände entmachtet, aber sie meistens am Leben gelassen, das freilich nur ein Schattendasein zu nennen war. Wenn man nun auch gewiß nicht den Fortschritt der Neuzeit über den mittelalterlichen Ständestaat hinaus zu einer starken einheitlichen Staatsgewalt preisgeben will, so wäre es doch Aufgabe einer programmatischen Ständestaatspolitik, eine Ständeverfassung zu konstruieren, die die erneuerten Stände mit der Staatsgewalt bekleidet und dabei doch die Autorität des Staates wahrt.

Während dem ständisch gegliederten Volk oder genauer gesehen, dem in Berufständen organisierten Volksteil ein mittelbarer Anteil an der Staatswillensbildung gewährt ist, ist dem ständisch ungegliederten, insbesondere beruflich undifferenzierten Volk ein unmittelbarer Anteil an der Staatswillensbildung eröffnet; freilich mit

dem Unterschiede, daß die ständische Mitwirkung an der Staatswillensbildung obligatorisch, der plebiszitäre Anteil an der Staatswillensbildung dagegen nur fakultativ vorgesehen ist. Auf Beschluß der Bundesregierung hat der Bundespräsident in drei taxativ aufgezählten Fällen eine Volksabstimmung anzuordnen. Gegenstand der Abstimmung kann sein: Eine vom Bundestag abgelehnte Vorlage über ein Gesetz im materiellen Sinn — also nicht über andere Gegenstände des Wirkungskreises des Bundestages; der Entwurf eines Bundesgesetzes; endlich eine bestimmte Frage der Bundesgesetzgebung, über die die grundsätzliche Entscheidung des Bundesvolkes eingeholt wird. Gemessen an dem der internationalen Literatur eigentümlichen Begriffe der Demokratie ist diese Einrichtung, abgesehen von dem sehr sublimierten Gleichheitsprinzip im Grundrechtskatalog, der einzige rein demokratische Einschlag in der neuen Verfassung. Denn hier wird grundsätzlich jedem reifen Bundesbürger derselbe Anteil an der Staatswillensbildung ohne Rücksicht auf persönliche Unterschiede gewährt; hiebei bleibt auch die Berufszuständigkeit außer Betracht[1]). Ideologisch ist die Einrichtung der Volksabstimmung in der neuen Verfassung dadurch bemerkenswert, daß sie als Appell der Regierung von den aristokratischen und ständischen Organen der Gesetzgebung an das Volk zu dienen bestimmt ist. Psychologisch dürfte sie so zu verstehen sein, daß die mehr demokratisch eingestellten Persönlichkeiten innerhalb des Regierungslagers im Verfassungstexte neben den dominierenden autoritären und teilweise kompensierenden ständischen Einrichtungen auch einem typischen Requisite demokratischer Verfassungen Raum zu geben wünschten. Daß hiebei die Wahl auf die Volksabstimmung gefallen ist, mag sich außer aus dem für den verantwortlichen Redakteur der Verfassung besonders naheliegenden Schweizer Vorbild daraus ergeben, daß der christlichsoziale Entwurf einer Bundesverfassung (Nr. 888 der Beilagen der konstituierenden Nationalversammlung) die plebiszitäre Staatswillensbildung — als Gegengewicht gegen die parlamentarische Willensbildung — in auffälliger Weise zur Geltung gebracht hatte. Für die Redakteure jenes christlichsozialen Verfassungsentwurfes mochte eine so auffällige demokratische Geste dadurch motiviert gewesen sein, daß sie der Mehrheit des politisch berechtigten Volkes mehr Ver-

[1]) Die Volksabstimmung ist auch die einzige Gelegenheit, bei der die nicht beruflich organisierte Frau politisch zur Geltung kommen kann, wofern das Durchführungsgesetz den Frauen das Stimmrecht gibt.

trauen schenkten, als der Überlegtheit des Parlamentes, und insbesondere damit rechneten, daß untragbar radikale Parlamentsbeschlüsse von dem zur Abstimmung aufgerufenen Volk zu Fall gebracht werden würden. Dies war vermutlich das Raisonnement eines so streng konservativen Staatsmannes wie Seipel, wenn er so radikal-demokratische Formen in Zeiten der Vormachtstellung der Linksparteien nicht nur billigte, sondern geradezu forderte. Übrigens ist dafür gesorgt, daß das Volk nicht selbsttätig oder auf Wunsch der Vertretungskörper, sondern nur auf Wunsch der Regierung, als deren voraussichtlicher Verbündeter, gegen die opponierenden Vertretungskörper auf den Plan treten kann; denn die Initiative zur Volksabstimmung steht weder dem Volke selbst, noch einem Vertretungskörper, sondern ausschließlich der Bundesregierung zu. Das Stimmrecht ist von der Verfassung nur dahin determiniert, daß es an die Voraussetzung der Bundesbürgerschaft und der Vollendung des 24. Lebensjahres geknüpft sein muß. Innerhalb dieses Rahmens kann es von einem Bundesgesetz an beliebige Voraussetzungen geknüpft werden; es braucht demnach insbesondere weder allgemein, noch gleich zu sein, kann aber doch diesen demokratischen Anforderungen genügen. Höchstens kann man der Vorschrift, daß die absolute Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen entscheidet, entnehmen, daß ein Pluralstimmrecht ausgeschlossen sei. Rechtspolitisch ist allerdings durch die Idee einer Volksabstimmung nahegelegt, daß es sich von dem für die ständischen Vertretungskörper maßgeblichen Wahlrecht wesentlich unterscheide und daher mehr oder weniger dem Vorbild demokratischer Wahlordnungen folge. Die Tragweite der Volksabstimmung für die Staatswillensbildung besteht darin, daß die Willensübereinstimmung zwischen Bundesregierung und Bundesvolk jedenfalls über die abweichende Auffassung des Bundestages obsiegt (Art. 65, Abs. 6).

VIII. Bundespräsident und Bundesregierung

Dem System der Bundesverfassung folgend, behandelt die Verfassung 1934 unter dem Titel „Vollziehung des Bundes“ (Fünftes Hauptstück) einerseits die Grundlagen der Verwaltung, andererseits der Gerichtsbarkeit; unter dem Titel der Verwaltung wiederum begegnen wir wie in der Bundesverfassung 1920 in Unterabschnitten dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung, und der bewaffneten Macht. Die unveränderte Systematik dieses Hauptstückes

wird aber dem grundstürzend veränderten Inhalt zweier Institutionen nicht mehr gerecht; denn die neue Verfassung läßt den Bundespräsidenten und die Bundesregierung weit über die Verwaltung hinauswachsen, gibt insbesondere der Bundesregierung den Hauptteil der gesetzgebenden und verfassunggebenden Gewalt, und macht sie dieserart zu den tragenden Pfeilern des neuen Staatsgebäudes. An ihren Kompetenzen gemessen, könnte man die Kooperation von Bundespräsident und Bundesregierung geradezu als Symptom eines Duumvirates deuten, wenn dem Bundespräsidenten ein Einzelorgan zur Seite stünde.

Für die Wahl eines republikanischen Staatsoberhauptes stehen grundsätzlich zwei Wege, und zwar der plebiszitäre und repräsentative Weg offen. Es ist wiederum für eine konservative Staatsauffassung bezeichnend, daß sie eher dem plebiszitären als dem repräsentativen Wege den Vorzug gibt. Beweis dafür ist, daß die von einer autoritären Staatsauffassung diktierte Verfassungsnovelle vom 7. Dezember 1929 von der Parlamentswahl zur Volkswahl des Bundespräsidenten überging. Die Lösung unseres Problems in der neuen Verfassung ist ein originelles Kompromiß zwischen den beiden genannten Möglichkeiten zugrunde liegenden Ideen, ein Kompromiß, das die Auswahl der Staatsoberhauptes den unberechenbaren Zufälligkeiten einer Volkswahl entrückt, ohne jedoch den Präsidenten zum Werkzeug der normalen Repräsentantenversammlung zu machen. Das repräsentative Element des Kreationsweges besteht in dem Erfordernis eines Dreiervorschlages der Bundesversammlung. Dieser Vorschlag hat juristisch den Charakter einer Wahl, die nur freilich in ihrer Wirksamkeit durch die Willensübereinstimmung eines anderen Kreationsorganes bedingt ist. Die besprochene Zusammensetzung der Bundesversammlung verbürgt, daß nur des Vertrauens des bisherigen Bundespräsidenten teilhaftige Kandidaten aufgestellt werden. Trotzdem glaubte die Verfassung die plebiszitäre Approbation des Vorschlags in der Weise abschwächen zu sollen, daß die engere Wahl innerhalb des Dreiervorschlags von einem Kollegium sämtlicher Bürgermeister Österreichs vorzunehmen sei. Die politische Rolle dieses Wahlkollegiums ist wohl am ehesten als die der Wahlmänner des Bundesvolkes zu deuten, wobei aber das Bundesvolk nicht im Verhältnis seiner einzelnen sozialen Gruppen, sondern in einer bestimmten und wohl auch beabsichtigten sozialen Abstufung zur Geltung kommt. Da die weitaus überwiegende Anzahl der österreichischen Gemeinden Landgemeinden sind, wird

ungeachtet des autoritären Einschlages bei der Bestellung und Amtsführung der Bürgermeister (Bestätigungs- und Widerrufsrecht des Landeshauptmannes oder des Bezirkshauptmannes und damit mittelbar des Bundespräsidenten und Bundeskanzlers) die Landwirtschaft den dominierenden Einfluß in dem Wahlkollegium haben und ihrem Vertrauensmann zur Wahl verhelfen. Die paritätische Stellung der einzelnen Bürgermeister in diesem Wahlkollegium, die übrigens organisationstechnisch schwer vermeidlich ist, folgt wiederum, gleichwie die Repräsentanz der Bundesländer im Länderrat, dem formal-demokratischen Gleichheitsprinzip, das hier freilich eine bestimmte und nicht unbeabsichtigte aristokratische Auslesewirkung hat, die bei der Wahl von Seite der verfassungsmäßigen Ständevertretung nicht so zuverlässig zu erwarten wäre. Es soll ein bestimmter Stand, der ländliche Grundbesitz, das Staatsoberhaupt stellen.

Die Amtsdauer des Bundespräsidenten wurde auf 7 Jahre verlängert, sein Wirkungskreis um den schon besprochenen Anteil an der Zusammensetzung der Gesetzgebungskollegien, namentlich die Berufung des Staatsrates und die Ernennung oder Bestätigung der verschiedenen Vorsitzenden erweitert. Die taxative, aber nicht erschöpfende Aufzählung in Art. 78 erteilt dem Bundespräsidenten überdies das Recht zum Ausspruch allgemeiner Amnestien wegen gerichtlich strafbarer Handlungen, wofür bisher ein Bundesgesetz erforderlich war. Diese Kompetenzerweiterungen geben aber noch kein zutreffendes Bild von der Machterweiterung, die sich für den Bundespräsidenten aus der neuen Verfassung ergibt. Da er nach freiem Ermessen den Bundeskanzler und nach dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung ernennt und nach seinem Ermessen die Bundesregierung entläßt, und da er somit über die Existenz der Regierung verfügen kann, partizipiert er auch mittelbar an deren außerordentlichem Kompetenzzuwachs, und wird er, obwohl er formell nach wie vor nur durch die Beurkundung der Gesetzesbeschlüsse an der Bundesgesetzgebung mitwirkt, doch zu einem politisch entscheidenden Faktor der Gesetzgebung, da er durch die Androhung oder den Vollzug des Regierungswechsels mit dem gesamten Regierungskurs auch die Gesetzgebung inhaltlich entscheidend mitbestimmen kann. Wenn auch im allgemeinen alle Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten wie bisher auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers erfolgen und mangels anderweitiger verfassungsgesetzlicher Bestimmung der Gegen-

zeichnung des Bundeskanzlers oder des sonst zuständigen Ministers bedürfen, so fällt selbst diese zweiseitige Hemmung der Aktion des Bundespräsidenten deswegen weniger ins Gewicht, weil er sich ja der jeweiligen Bundesregierung, wenn sie ihm nicht Gelegenheit zur gewünschten Ausübung seines Wirkungskreises gibt, entledigen kann. Das einzige soziologisch bedeutsame Gegengewicht gegen die Machtfülle des Bundespräsidenten ergibt sich nur daraus, daß die, wenn auch nur gewissermaßen prekaristisch — auf beliebigen Widerruf des Bundespräsidenten — verliehenen Kompetenzen der Bundesregierung, insbesondere ihre Verfügung über den ganzen Vollzugsapparat des Bundes, ihr eine Machtfülle geben, die den Bundespräsidenten tatsächlich an der restlosen Auswertung seiner Kompetenzen, ja selbst an der Entlassung einer dissentierenden Regierung hindern kann. So erweckt auch eine soziologische Abwägung der beiderseitigen Kompetenzkreise den schon erwähnten Eindruck eines Duumvirates, dessen Faktoren der Bundespräsident und die Bundesregierung sind.

Die Verfassung will allerdings scheinbar einen Vorrang des Bundespräsidenten vor allen anderen Organen, insbesondere gerade auch vor der Bundesregierung markieren, indem sie ihn zum Unterschied von der bisherigen Verfassung unverantwortlich macht. Der Bundespräsident kann zwar unter sehr strengen Kautelen behördlich verfolgt werden, aber für die Ausübung seines Amtes ist er niemandem verantwortlich[1]). Damit greift die Verfassung bei der rechtlichen Charakterisierung des Amtes des Staatsoberhauptes auf das Vorbild der Kaiserwürde zurück. Symptomatisch in dieser Richtung ist übrigens auch die Bestimmung, daß es im Ermessen des Bundespräsidenten liegt, ob und in welcher Form er eine Zeugenaussage ablegen will.

Das zweite oberste Vollzugsorgan des Bundes ist die Bundesregierung. Da mit der Beleuchtung der Rechtsstellung des Bundespräsidenten unvermeidlicherweise schon auf die Bundesregierung als das komplementäre Organ des Regierungsapparates reflektiert werden mußte, handelt es sich nur noch um einige ergänzende Ausführungen. Das rechtliche Verhältnis zwischen Bundespräsident und Bundesregierung ist unverändert geblieben. Da die Verfassung kein Kriterium der Über- und Unterordnung einführt, müssen Bundespräsident und Bundesregierung als einander gleich-

---

[1]) Der Verfassungstext spricht allerdings wiederholt noch von einer Verantwortung des Bundespräsidenten. S. S. 77!

gestellte Organe erkannt werden. Der Bundespräsident ist zwar zuständig, die Bundesregierung zu ernennen und zu entlassen, jedoch nicht zuständig, ihr während ihrer Amtsdauer Weisungen zu erteilen. Seine allfälligen Wünsche in bezug auf ihre Geschäftsführung sind nicht rechtsverbindlich, da das Entlassungsrecht keine Unrechtsfolge, sondern eine nach völlig freiem Ermessen ausübbare Prärogative des Bundespräsidenten ist. In der Struktur der Bundesregierung hat jedoch die neue Verfassung einen einschneidenden Wandel gebracht. Bisher war die Bundesregierung nach dem Vorbild des altösterreichischen Kabinetts und der meisten Verfassungen der Erde ein reines Kollegialorgan, das heißt, die einzelnen Mitglieder der Bundesregierung waren einander gleichberechtigt, und selbst der Bundeskanzler nur sogenannter „primus inter pares", Vorsitzender im Kabinettsrat, aber nicht Vorgesetzter der Minister. Die neue Verfassung ersetzt in der grundlegenden Organisationsnorm der Regierung („Sie — die Bundesminister — bilden in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter Führung des Bundeskanzlers") das Wort Vorsitz durch Führung (Art. 81, Abs. 1). In dieser unscheinbaren Textänderung liegt beabsichtigt oder unbeabsichtigt eine einschneidende Sinnesänderung. Die Anwendung des „Führerprinzipes" auf die innere Organisation der Bundesregierung hat nämlich die Bedeutung, daß zwischen dem Bundeskanzler und den übrigen Ministern, die im Grunde aufhören, seine „Ministerkollegen" zu sein, ein Über- und Unterordnungsverhältnis entsteht, daß er ihr Vorgesetzter und sie seine Untergebenen werden. Das hat aber für die Struktur der Bundesregierung die Folge, daß sie der Methode ihrer Willensbildung nach aus einem Kollegium zu einem Bureau wird[1]). Mit diesem Strukturwandel ist allerdings die Beibehaltung der selbständigen Verantwortlichkeit der Minister außer dem Bundeskanzler nicht mehr ganz zu vereinbaren. Die Tragweite des Subordinationsverhältnisses ist übrigens nicht ganz ersichtlich. Die Verfassung bestimmt nämlich an anderer Stelle (Art. 93) in fast wörtlichem Anschluß an Art. 56 der Weimarer Verfassung: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig." Soll damit das

[1]) Über den Unterschied zwischen Kollegialprinzip und Führerprinzip (in der älteren Rechtswissenschaft Bureauprinzip genannt), vgl. mein „Allgemeines Verwaltungsrecht", Berlin und Wien 1927.

eingangs verkündete Führerprinzip in der Willensbildung der Bundesregierung, im besonderen das im Führerprinzip begründete Weisungsrecht des Führers gegenüber den Geführten, auf Weisungen allgemeiner Natur beschränkt sein, die ihrem Inhalt nach Richtlinien der Politik sind, und im übrigen die Kollegialnatur der Bundesregierung und somit die Unabhängigkeit ihrer 7einzelnen Mitglieder in allen Fragen, auf die sich jene Richtlinien nicht beziehen, zum Durchbruch kommen? In voller Konsequenz würde das Führerprinzip überhaupt eine Schlußfassung der Bundesregierung ausschließen und den Willen des Führers allein — vorbehaltlich der bloßen Meinungsäußerung der anderen Regierungsmitglieder — maßgeblich machen. Daß diese Konsequenz mit der Übertragung der Führerrolle an den Bundeskanzler nicht für den ganzen Wirkungskreis der Bundesregierung beabsichtigt ist, geht aus Art. 94 hervor, wo von einer Beratung und Beschlußfassung der Bundesregierung die Rede und vermutlich an die kollegiale Willensbildung in der bisherigen Form der Willensübereinstimmung sämtlicher Mitglieder gedacht ist. So wird die Annahme möglich, daß die Verfassung mit der Übertragung der Führerrolle in der Bundesregierung an den Bundeskanzler die Regierung doch nicht aus einem Kollegium in ein Bureau habe überführen, sondern nur in der Terminologie der herrschenden politischen Ideologie habe Rechnung tragen wollen.

Eine im Wandel der Staatsform bedingte organisatorische Neuerung in der Zusammensetzung der Bundesregierung besteht in der Anordnung, daß die Mitgliedschaft in einem vorberatenden Organ der Gesetzgebung des Bundes, eines Landtages, einer Landesregierung oder eines Gemeindetages r u h t, wenn Mitglieder dieser Kollegien zu Bundesministern ernannt werden. Während das parlamentarische System Parlamentarier bei der Zusammensetzung der Regierung bevorzugt, schafft das autoritäre System zwischen den fraglichen Funktionen Inkompatibilitäten. Es wäre allerdings verfehlt, die Unzulässigkeit gleichzeitiger Ausübung von Parlaments- und Regierungsmitgliedschaft im Sinne einer grundsätzlichen Gewaltentrennung zu deuten. Wenn die Regierung als die Inhaberin des Hauptteils der Vollzugsgewalt zugleich überragenden Anteil an der Gesetzgebung hat, so bedeutet dies eine noch intensivere Gewaltenverbindung, als sie das parlamentarische System mit seinen Influenzierungen der Verwaltung durch das Parlament mit sich bringt.

Der W i r k u n g s k r e i s der Bundesregierung wird

in dem von ihr ex professo handelnden Abschnitt der neuen Verfassung nicht geregelt, sondern ergibt sich aus anderen Zusammenhängen der Verfassung. Die Bundesregierung bleibt auch unter dem neuen Regime die eigentliche Führerin der Bundesverwaltung, während dem Bundespräsidenten nur ein relativ eng begrenzter Ausschnitt von Regierungsgeschäften, dagegen keine Mitwirkung an der laufenden Verwaltung eingeräumt ist.

Die Zahl der Bundesministerien und ihr Wirkungskreis — und somit auch der Wirkungskreis der Ressortminister als der Chefs der Bundesministerien — werden durch Verordnung des Bundespräsidenten bestimmt (Art. 90). Bisher waren sie durch Gesetz (oder gesetzeskräftige Verordnung) zu bestimmen. Der Wirkungskreis der Ministerien ist in der Hauptsache in den Vollzugsklauseln beschlossen, die die Vollziehung bestimmter Gesetze in den Wirkungskreis der von diesen Gesetzen als oberste Vollzugsorgane namhaft gemachten Ministerien stellen. Diese Gesetzesbestimmungen werden nunmehr durch einfache Verordnung des Bundespräsidenten abgeändert werden können. Die Verfassung hat aber im Unklaren gelassen, ob durch diese neue Kompetenz, die nicht einmal für den Kaiser in Anspruch genommen worden war, in Hinkunft eine gesetzliche Regelung des Wirkungskreises von Ministerien, und damit die Aufnahme der traditionellen Vollzugsklausel in die Gesetze ausgeschlossen und dem Bundespräsidenten das ausschließliche Recht der Kompetenzerteilung an die Bundesministerien eingeräumt sein soll. Bei strenger Auslegung des Art. 90 müßte man annehmen, daß die Gesetze in Schwebe lassen müßten, welcher Minister zu ihrem Vollzuge zuständig ist, und daß diese Frage sodann abgesondert durch Verordnung des Bundespräsidenten zu beantworten wäre. Man darf zweifeln, ob sich die Kodifikatoren dieser Folge der fraglichen Kompetenzverschiebung, die man vermutlich dem autoritären Prinzipe schuldig zu sein vermeinte, voll bewußt gewesen sind.

Eine dankenswerte Neuerung, die ja freilich nur die geltende Praxis verfassungsgesetzlich festlegt, bringt der Art. 85, Abs. 3. Die Bundesminister können sich in minder wichtigen Akten der Geschäftsführung durch ihnen unterstellte Staatssekretäre oder Beamte vertreten lassen. Der Umfang der Vertretungsbefugnis bestimmt sich nach den Anordnungen des Bundesministers. Die Verantwortung des Bundesministers wird hiedurch nicht berührt. Nach der bisherigen Rechtslage war eigentlich der Bundesminister

genötigt, abgesehen von den Fällen der Verhinderung, für die der Bundespräsident einen Vertreter bestellt hat, seinen gesamten Wirkungskreis persönlich auszuüben. Der neue Verfassungstext legitimiert also für die Zukunft die bisherige, rechtlich sehr fragwürdige Praxis und ermöglicht insbesondere auch die Vertretung des Ministers im Ministerrate durch einen Bevollmächtigten.

Die Bestimmung, daß die Bundesminister Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die die Zuständigkeit mehrerer Bundesminister berühren, der Bundesregierung zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten haben (Art. 94) gibt ebenfalls dankenswerterweise einer sehr zweckmäßigen Praxis, dem schiedsrichterlichen Amte der Bundesregierung, die verfassungsgesetzliche Grundlage.

IX. Die Gerichtsbarkeit

Im Rahmen der verfassungsgesetzlichen Normativbestimmungen über die Vollziehung folgen gemäß dem Systeme der Bundesverfassung 1920 auch in der Verfassung 1934 den Anordnungen über die Verwaltung solche über die Gerichtsbarkeit. Die einschlägigen Bestimmungen sind aber im Vergleiche mit denen der Bundesverfassung nicht unwesentlich gekürzt; diese Kürzungen ergeben sich daraus, daß die neue Verfassung bestimmte mehr oder weniger mit dem demokratischen Prinzip verknüpft gewesene Grundsatzbestimmungen über die Gerichtsbarkeit fallen gelassen hat.

Im Systeme einer ständischen Verfassung ist es durchaus nicht selbstverständlich und darum bemerkenswert, daß die Kompetenznorm beibehalten ist „Alle Gerichtsbarkeit geht vom Bund aus". Damit sind außer einer Länderjustiz auch die in der ständischen Literatur sehr entschieden vertretenen Ansprüche auf eine ständische Gerichtsbarkeit abgelehnt. Indes ist nicht verwehrt, daß ständischen Organen von den im Art. 32, Abs. 3, vorgesehenen Gesetzen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung Aufgaben der Rechtsprechung zugewiesen werden, denn die Rechtsprechung — als eine durch ihren Inhalt gekennzeichnete Staatstätigkeit — ist durchaus nicht an die Form der Justiz gebunden, sondern, wie zahlreiche Kompetenzen österreichischer Verwaltungsbehörden zeigen, auch in den Formen der Verwaltung möglich. Eine Konsequenz der Änderung des Staatsnamens ist es, daß die Urteile und Erkenntnisse „im Namen des Bundesstaates Österreich" zu verkündigen und auszufertigen sind.

Im übrigen ergeben sich die Neuerungen in der verfassungsmäßigen Ordnung der Gerichtsbarkeit vorwiegend aus dem Fehlen von Bestimmungen, die der Bundesverfassung eigen waren. So hatte die Bundesverfassung Art. 84 BVG. die Militärgerichtsbarkeit — außer für Kriegszeiten — für aufgehoben erklärt. Die Weglassung dieser Grundsatzbestimmung ermöglicht die unbeschränkte Wiedereinführung der Militärgerichtsbarkeit durch einfaches Gesetz. Die größte Beachtung auf unserem Rechtsgebiete hat die Streichung des Art. 85, der die Todesstrafe für abgeschafft erklärt, erfahren. Die Konsequenz aus dieser verfassungsrechtlichen Neuerung hat das Bundesgesetz vom 19. Juni 1934 über die Wiedereinführung der Todesstrafe im ordentlichen Verfahren und die Umgestaltung der Geschwornengerichte, BGBl. 77, vorweggenommen. Im Sinne der Vollzugsklausel dieses Gesetzes tritt die Strafsanktion der Todesstrafe gleichzeitig mit deren verfassungsgesetzlicher Zulassung in Kraft[1]). Gerade in dieser Neuerung spricht sich die Wendung zum autoritären Staatsdenken aus, das dem Staate unbedingt und jederzeit, insbesondere aber als Strafrechtsmittel, die Verfügung über das Leben der Untertanen ausbedingt. Zu einer Kritik an der Wiedereinführung der Todesstrafe ist aber nur der legitimiert, der für das autoritärste Strafrechtssystem der Gegenwart — das ist unstreitig das Sowjetrußlands — nichts als bedingungslose Ablehnung übrig hat.

Eine dem Art. 93 BVG. (Amnestien) entsprechende Bestimmung ist nicht einfach weggefallen, sondern hat nur, wie bereits erwähnt, ihre systematische Stellung im Rahmen des Abschnittes „Verwaltung" unter den Kompetenzen des Bundespräsidenten gefunden, da die Erteilung von Amnestien nunmehr in den Wirkungskreis des Bundespräsidenten fällt.

Die Bestimmungen über die richterliche Unabhängigkeit sind in veränderter, zweckmäßigerer systematischer Ordnung, aber dem Sinne nach unverändert in die Verfassung 1934 (Art. 102) übergegangen. Die Suspension der typischen Garantien der richterlichen Unabhängigkeit, nämlich der Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit der Richter auf administrativem Wege, die mit 1. Juli 1934 eintritt, ist auf ein Jahr befristet und daher nicht in der Verfassung selbst, sondern im Verfassungsübergangsgesetz (§ 28) angeordnet. Die grundsätzliche Beibehaltung der

---

[1]) Somit ist das Gesetz am 1. Juli 1934 in Kraft getreten.

richterlichen Unabhängigkeit samt deren Rechtsgarantien ist um so bemerkenswerter, als es sich um ein typisches Requisit liberaler Staatsdoktrin, nämlich um eine rechtliche Konsequenz der im Namen der bürgerlichen Freiheit geforderten Trennung der Staatsgewalten handelt. Freilich hat diese Forderung unabhängiger Rechtsprechung schon die absolute Monarchie anerkannt und die konstitutionelle Monarchie sogar verfassungsgesetzlich gewährleistet, so daß die Rezeption dieses Rechtsinstitutes durch die neue autoritäre Verfassung eine alte geschichtliche Tradition für sich hat. Dagegen ist die Gewähr für den in der Geschäftsverteilung festgesetzten Wirkungskreis des einzelnen Richters, wonach eine nach dieser Einteilung einem Richter zufallende Sache ihm durch Verfügung der Justizverwaltung nur im Falle seiner Behinderung abgenommen werden darf, in der Verfassung 1934 nicht mehr enthalten. Es ist nicht ersichtlich, ob diese Bestimmung in Anbetracht der verbleibenden Vorschrift, daß die Geschäfte unter die Richter eines Gerichtes für die in der Gerichtsverfassung bestimmte Zeit im voraus zu verteilen sind (Art. 103), für überflüssig erachtet wurde, oder ob Eingriffen der Justizverwaltung in die Geschäftsverteilung Raum gegeben werden sollte. Wort- und Sinnauslegung sprechen nach wie vor für den zwingenden Charakter der Geschäftsverteilung.

Gewisse Bestimmungen über die Kompetenz der Gerichte zur Verordnungsprüfung, die man in der gegenwärtigen Fassung des Abschnittes über die Gerichtsbarkeit vermißt, sind nicht entfallen, sondern in den systematischen Zusammenhang der Bundesgerichtsbarkeit verlegt worden; dies gilt von der Bestimmung des Art. 89, Abs. 3, BVG. — Antrag auf Entscheidung, daß eine außer Kraft getretene Verordnung gesetzwidrig war, — und von der Bestimmung des Art. 89, Abs. 4, — Bindung des Gerichtes an die Rechtsanschauung des Bundesgerichtshofs im Falle der Aufhebung einer Verordnung wegen Gesetzwidrigkeit —; die ersterwähnte Bestimmung findet sich im Art. 169, Abs. 2, die an zweiter Stelle erwähnte Bestimmung in verbesserter Fassung in Art. 169, Abs. 5.

Die Bestimmung des Art. 91 BVG. über die Mitwirkung des Volkes an der Rechtsprechung ist zu einer Rahmenbestimmung über die Schöffengerichtsbarkeit (Art. 106) zusammengeschrumpft. Die programmatische Erklärung der Bundesverfassung „Das Volk hat an der Rechtsprechung mitzuwirken" und die verfassungsgesetzliche Ausführung dieses Programmes durch die obligatorische Vor-

schreibung der Schwurgerichtsbarkeit für die mit schweren Strafen bedrohten Verbrechen und für alle politischen Verbrechen und Vergehen hatte im Rahmen der Bundesverfassung staatsformelle Bedeutung — nämlich die der Nutzanwendung des demokratischen Prinzipes auf die Organisation der Justiz. Als Rest dieser verfassungsgesetzlich verbürgten Mitwirkung des Volkes an der Gerichtsbarkeit ist nur die Normativbestimmung verblieben, daß im Strafverfahren der ordentlichen bürgerlichen Gerichte Schöffen an der Rechtsprechung teilnehmen, wenn die zu verhängende Strafe ein vom Gesetz zu bestimmendes Maß überschreitet. Im Rahmen der Verfassung 1934 bedeutet diese Bestimmung nicht mehr die Erfüllung eines verfassungspolitischen Postulates, das der Grundidee der Verfassung entspringen und entsprechen würde, sondern nur die Erfüllung einer Zweckmäßigkeitsforderung kriminalpolitischen Ursprungs.

Die Rahmenbestimmungen über Wirkungskreis und Organisation des Obersten Gerichtshofes wurde in zwei Richtungen geändert. Wenn dem Obersten Gerichtshof die Qualifikation als oberste Instanz in Zivil- und Strafrechtssachen nur mit der Einschränkung zuerkannt wird, „soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist" (Art. 107, Abs. 1), so wird hiemit ein offenbares Redaktionsversehen des Artikels 92, Abs. 1, BVG. beseitigt, der bei strenger Auslegung zu der Folgerung führt, daß in Zivil- und Strafrechtssachen ausnahmslos ein Rechtsmittelzug zum Obersten Gerichtshof offenstehen müßte. Im übrigen mildert die Verfassung 1934 die strengen Inkompatibilitätsbestimmungen des Art. 92, Abs. 2, BVG. dahin, daß dem Obersten Gerichtshof nur gegenwärtige Mitglieder der Bundesregierung, einer Landesregierung, eines vorberatenden Organs der Gesetzgebung des Bundes, eines Landtages oder eines Gemeindetages nicht angehören dürfen.

X. Die Länder und sonstigen Gebietskörperschaften

Das vierte Hauptstück des BVG., das über Gesetzgebung und Vollziehung der Länder handelt und in diesem Rahmen auch Bestimmungen über die Verfassung der Gemeinden bringt, wurde in vier Hauptstücke zerlegt. Das 6. Hauptstück handelt von der Gesetzgebung der Länder, das 7. Hauptstück von der Verwaltung in den Ländern, das 8. Hauptstück von Verwaltungsbezirken, Ortsgemeinden und Ortsgemeindeverbänden und das 9. Hauptstück von der Gesetzgebung und Verwaltung in der bundesunmittelbaren

Stadt Wien. Für diese Neugliederung dürfte schwerlich die geringfügige Erweiterung der einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung 1920 maßgebend gewesen sein, vielmehr hat wohl jede Absonderung eines weiteren Hauptstückes ihre besonderen Gründe. Der bisherige Titel „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder“ war insofern ungenau, als das betreffende Hauptstück zwar einerseits die Gesetzgebung der Länder, andrerseits aber nicht bloß die Vollziehung der Landesbehörden, sondern auch von Bundesbehörden in den Ländern betraf. Diesem Doppelinhalt der Normativbestimmungen über die Vollziehung trägt nunmehr der Titel des 7. Hauptstückes „Verwaltung in den Ländern“ Rechnung. Die Behandlung der Gemeinden unter dem Titel „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder“ war nur unter der Voraussetzung korrekt, daß die Gemeinden als Organe der Länder aufzufassen waren. Die Bundesverfassung schwankte aber zwischen dieser — in der Organisation der Gemeinden überhaupt schwerlich gerechtfertigten — Auffassung der Gemeinden als Organe der Länder und ihrer Deutung als selbständiger, den Ländern korrespondierender Gebietskörperschaften; diese Auffassung kam textlich in den verschiedentlichen Aufzählungen „Bund, Länder, Bezirke und Gemeinden“ (vgl. z. B. Art. 23 BVG.) zum Ausdruck. Die neue Verfassungssystematik sondert die Gemeinden überhaupt aus den auf die Länder bezogenen Bestimmungen aus und nimmt dieserart folgerichtig den Standpunkt ein, daß nur Bund und Länder im Rahmen der österreichischen Rechtsordnung Erscheinungsformen des „Staates“, dagegen die den Ländern gegenübergestellten Gemeinden und Ortsgemeindeverbände einerseits und die ständischen Hauptkörperschaften andererseits Fälle von Selbstverwaltungskörpern seien. Die Sonderbehandlung der „Gesetzgebung und Verwaltung in der bundesunmittelbaren Stadt Wien“ wurde zu einem gesetzgeberischen Gebot durch die Unterscheidung Wiens von den Bundesländern.

Die *Verfassungsautonomie der Länder* ist in der Verfassung 1934 zumindest ebenso einengenden Beschränkungen unterworfen, wie in der Bundesverfassung. Der große Unterschied liegt jedoch darin, daß die Bundesverfassung der Regelung der Landesverfassungen nur mit Bestimmungen vorgegriffen hat, die im großen und ganzen die Selbstbestimmung der Bundesländer in Gesetzgebung und Vollziehung gewahrt haben, so daß — im Vergleiche mit anderen bundesstaatlichen Verfassungen (z. B. mit Art. 17 der Weimarer Verfassung, die sich darauf beschränkt hat, den

Ländern eine bestimmte Staatsform, nämlich die der demokratisch-parlamentarischen Republik vorzuschreiben) — die Eigentümlichkeit der Bundesverfassung lediglich darin bestand, daß überhaupt ein enger Rahmen für die Selbstbestimmung der Landesverfassung vorgezeichnet war. Die Verfassung 1934 dagegen gibt den ebenso detaillierten Rahmenbestimmungen über die Länderverfassungen einen solchen Inhalt, daß die Gesetzgebung und Vollziehung der Länder von der ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung des Bundes abhängig gemacht ist. Die formelle Intervention des Bundes in Landesangelegenheiten wurde also zu einer materiellen Intervention erweitert.

Gleichwie die Bundesverfassung die Gesetzgebung der Länder nach dem Vorbild des Nationalrates eingerichtet hatte, ist für die Verfassung 1934 die neue Organisation der Bundesgesetzgebung das Vorbild der Landesgesetzgebung. Doch konnte diesmal die Nachahmung nicht so weit gehen, weil insbesondere die Verhältnisse der kleineren — an Einwohnerzahl einem einzelnen Wiener Gemeindebezirk nahekommenden — Länder die Einrichtung von vier vorberatenden Kollegien neben dem beschließenden Gesetzgebungskollegium verwehrt haben. Die Landtage bestehen aus Vertretern von gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst, sowie aus Vertretern der Berufstände des Landes (Art. 108, Abs. 2). Die Landtage sind demnach in ihrer neuen Zusammensetzung nicht Repräsentantenversammlungen der undifferenzierten Landesbevölkerung, sondern Delegiertenversammlungen der Berufstände und der diesen entsprechenden kulturellen Gemeinschaften im Lande. Der Landtag vereinigt sonach die Elemente des Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates in sich. Gegenstücke des Staatsrates und Länderrates fehlen in der Organisation der Landesgesetzgebung. Das Fehlen eines Länderrates ist selbstverständlich, da er ja nur wieder die Repräsentanz engerer Gebietskörperschaften im Lande sein könnte. Das Fehlen eines Staatsrates mag daraus zu erklären sein, daß er einerseits die Organisation der Landesgesetzgebung überflüssig kompliziert hätte, zumal da die für einen solchen Staatsrat in Betracht kommenden Mandatare zum guten Teil wohl auch in dem Landtag der tatsächlich vorgesehenen Zusammensetzung ihren Platz finden, andererseits daraus, daß das autoritäre Element genügend im Zustimmungsrecht des Bundeskanzlers zum Aus-

druck kommt. Die Wahlausschlußgründe für den Landtag sind zumindest dieselben, wie für den Bundeswirtschaftsrat, und können im übrigen durch Landesgesetz beliebig festgesetzt werden. Die Zahl der Mitglieder der Landtage und ihre Verteilung auf die kulturellen Gemeinschaften und auf die berufständischen Hauptgruppen ist unter analoger Anwendung der für die Organisation des Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates aufgestellten Richtlinien durch Landesgesetz zu regeln; die Verfassung stellt hiefür nur die Normativbestimmung auf, daß jede Hauptgruppe mindestens auf e i n e n Vertreter Anspruch hat. Die Wahl des Präsidiums des Landtages ist zum Unterschied von der des Bundestages der Selbstbestimmung des Landtages anheimgegeben. Die übrigen organisatorischen Bestimmungen über die Kollegialorgane der Bundesgesetzgebung, namentlich über den Mangel eines imperativen Mandates, die Disziplinargewalt und die sachliche Immunität, sind auf den Landtag analog anzuwenden.

Die Rollen der vorberatenden und gesetzesbeschließenden Kollegien sind im Landtag vereinigt, aber nicht in einen Akt zusammengezogen, d. h. der Landtag beschließt zunächst über die Gesetzentwürfe, zu deren Einbringung ebenfalls ausschließlich die Regierung, nur freilich die des Landes, kompetent ist, entweder fakultativ oder, auf Verlangen der Landesregierung, obligatorisch ein Gutachten, und hat dann über den von der Landesregierung endgültig textierten Gesetzentwurf en bloc einen Gesetzesbeschluß zu fassen (Art. 109). Die gewollte Analogie zum Verfahren der Bundesgesetzgebung hat wohl diese nicht sonderlich rationelle Zerdehnung des Gesetzgebungsverfahrens der Länder veranlaßt. Ein gesondertes votum consultativum und votum decisivum hat aber nur dann Berechtigung, wenn die Kompetenz zu beiderlei Beschlüssen v e r s c h i e d e n e n Organen eingeräumt ist. Als Gegengrund gegen eine bloß einmalige Befassung des Landtages mit jedem Gesetzentwurf der Landesregierung mochte wohl die Erwägung gesprochen haben, daß man in diesem Falle dem Landtag die Ermächtigung zu Änderungen des Gesetzentwurfes hätte einräumen müssen. Dies wäre aber, wenn der autoritäre Einschlag bei der Landesgesetzgebung ebenso intensiv sein sollte, wie bei der Bundesgesetzgebung, nur unter der Voraussetzung angängig gewesen, daß Gesetzesbeschlüsse, die von den Regierungsentwürfen abweichen, der Zustimmung der Landesregierung bedurft hätten. Schon aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, daß auch die Gesetzesinitiative im Lande aus-

schließlich der Landesregierung zukommt. Die einschneidendste Neuerung in der Landesgesetzgebung besteht jedoch in der essentiellen Steigerung des Bundeseinflusses. Während nach Art. 98 BVG. im allgemeinen die Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage nur ein suspensives Veto einlegen konnte, über das der Landtag durch einen Beharrungsbeschluß hinweggehen durfte, und nur ausnahmsweise, insoweit nämlich ein Landesgesetz bei der Vollziehung die Mitwirkung von Bundesorganen vorsah, zu dieser Mitwirkung die Zustimmung der Bundesregierung eingeholt werden mußte (Art. 97, Abs. 2 BVG.), bedarf in Hinkunft jedes Landesgesetz der Zustimmung des Bundeskanzlers. Damit ist aber die Autonomie der Länder in der Sphäre der formellen Gesetzgebung aufgehoben. Zur Ermöglichung dieser Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung hat der Landeshauptmann alle Gesetzesbeschlüsse der Landtage vor ihrer Kundmachung dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium bekanntzugeben, „dessen Wirkungsbereich durch den Gegenstand des Gesetzesbeschlusses hauptsächlich berührt wird" (Art. 111, Abs. 1). Der zuletzt zitierte Relativsatz interpretiert den bisher in der Verfassung enthalten gewesenen Terminus „zuständiges Bundesministerium". Das Erfordernis der unbedingten Vorlage des Gesetzesbeschlusses an das Bundeskanzleramt wurde dadurch notwendig, daß der Bundeskanzler Faktor der Landesgesetzgebung geworden ist. „Ein Gesetzesbeschluß eines Landtages darf nur kundgemacht werden, wenn der Bundeskanzler zugestimmt hat. Diese Zustimmung gilt auch dann als erteilt, wenn der Bundeskanzler nicht binnen sechs Wochen von dem Tage, an dem der Gesetzesbeschluß beim Bundeskanzleramt eingelangt ist, dem Landeshauptmann mitgeteilt hat, daß die Zustimmung versagt wird" (Art. 111, Abs. 2). Dem Bundeskanzler ist hiedurch der gleiche Anteil an der Landesgesetzgebung eingeräumt, wie er dem Kaiser zugestanden hatte; nur mit dem meritorischen Unterschied, daß das Sanktionsrecht des Kaisers als Mitbestimmung des Landesherrn an der Landesgesetzgebung galt, wogegen der Bundeskanzler zweifellos in seinem ganzen Wirkungskreis, also auch als Faktor der Landesgesetzgebung, Bundesorgan ist — womit eben die Landesgesetzgebung aufgehört hat, eine ausschließliche Angelegenheit der Länder zu sein —, und mit dem verfahrensrechtlichen Unterschied, daß das Zustimmungsrecht auch durch Verschweigung ausgeübt werden kann. Nach wie vor ist die Inanspruchnahme der Mitwirkung von Bundesorganen

bei der Vollziehung der Landesgesetze zulässig; die bisher erforderlich gewesene Einholung der Zustimmung der Bundesregierung zu einem solchen Gesetzesinhalt ist aber überflüssig geworden, nämlich durch das weitergehende allgemeine Zustimmungsrecht absorbiert. Mit der Zustimmung des Bundeskanzlers ist — zumal in Anbetracht der Anwendung des Führerprinzipes auf die Bundesregierung (Art. 81) — rechtspolitisch schwerlich zu vereinbaren, daß auch in Hinkunft der Bundesregierung die Legitimation zur Anfechtung von Landesgesetzen zukommt (Art. 170, Abs. 1). Sinnvollerweise wäre diese Legitimation auf solche Landesgesetze einzuschränken gewesen, die nicht die Zustimmung des Bundeskanzlers erhalten haben, gleichviel, ob dieses negative Merkmal in der vormaligen Ordnung der Landesgesetzgebung begründet war oder ob ein Landesgesetzesbeschluß rechtswidrig, ohne die erforderliche Zustimmung oder vor Ablauf der Verschweigungsfrist, kundgemacht wird. In dem tatsächlich vorgesehenen Umfang bedeutet die Anfechtungslegitimation der Bundesregierung, daß sie gegen Willenserklärungen des Bundeskanzlers Stellung nehmen darf.

Die Kompetenz zur Auflösung der Landtage steht in Hinkunft, abweichend von der analogen Bestimmung des Art. 100 BVG., dem Bundespräsidenten „auf Antrag der Bundesregierung nach Einholung von Gutachten des Staatsrates und des Länderrates zu" (Art. 113).

Auch die Verwaltung der Länder ist so wie die des Bundes durch den Übergang vom Kollegialprinzip zum Führerprinzip gekennzeichnet. Außerdem kommt das autoritäre Prinzip in der autonomen Landesverwaltung durch die weitgehenden Bestätigungs- und Abberufungsrechte des Bundeskanzlers zum Ausdruck, durch die die autonome Landesverwaltung der mittelbaren Bundesverwaltung tatsächlich gleichgeschaltet wird. Der legale Einfluß auf den Organapparat des Landes gibt nämlich indirekt die Möglichkeit, die landeseigene Verwaltung ebenso in die Richtung der Bundespolitik zu zwingen, wie dies durch das Weisungsrecht bei der mittelbaren Bundesverwaltung gesichert ist. Oberstes Vollzugsorgan des Landes ist in Angelegenheiten der Landesverwaltung die Landesregierung und in Angelegenheiten der Bundesverwaltung der Landeshauptmann geblieben. Bei der Besorgung der Landesverwaltung ist aber die Landesregierung, ganz abgesehen von der Methode ihrer Willensbildung, dadurch abhängig geworden, daß sämtliche Landesbehörden dem Landeshauptmann unterstellt sind und sie daher auf dessen, wenn auch pflichtgemäßes

leitendes Handeln angewiesen ist. Die Struktur der Landesregierung hat eine wesentliche Änderung erfahren. Zunächst begegnet uns eine im Vergleich mit der Bundesverfassung engere Determinierung ihrer Zusammensetzung. Die Zahl der Stellvertreter des Landeshauptmannes wird auf einen (statt der im Hinblick auf den Parteienproporz bisher ermöglichten Mehrzahl) beschränkt. Der Landeshauptmannstellvertreter führt den Titel Landesstatthalter, ein Titel, der bisher lediglich in Vorarlberg für den ersten Stellvertreter in Gebrauch gestanden hat. Die Zahl der weiteren Mitglieder der Landesregierung wird auf höchstens 5 Landesräte beschränkt; bisher war die Zahl unbeschränkt. Im übrigen ist die Verfassung der Landesregierung ein Gegenstand der Landesgesetzgebung. Es steht dieser insbesondere frei, ob sie nach dem Vorbild der Organisation der Bundesregierung auch in der Landesregierung dem Landeshauptmann eine rechtlich dominierende Stellung einräumt oder an dem reinen Kollegialprinzip festhält. Hingegen besteht nicht mehr die nach der bisherigen Verfassungsrechtslage angenommene Wahlmöglichkeit der Landesgesetzgebung zwischen einer Besorgung der obersten Landesverwaltungsgeschäfte durch die wie immer organisierte Landesregierung oder deren wenigstens teilweise Aufteilung auf die einzelnen Mitglieder der Landesregierung gemäß dem Ressortsystem, sondern ist dieses in der Weise obligatorisch gemacht, daß der Landeshauptmann die Mitglieder der Landesregierung mit der Führung bestimmter Geschäftsgruppen zu betrauen hat.

Unbeschadet der von Bundes wegen offengelassenen Methode der Willensbildung der Landesregierung, sofern von dieser als einem Kollegialorgan noch die Rede sein kann, erhält sie durch die Methode der Kreation einen starken autoritären Zug. „Der Landeshauptmann wird vom Bundespräsidenten auf Grund von Dreiervorschlägen des Landtages ernannt. Die Ernennung ist vom Bundeskanzler gegenzuzeichnen. Der Landeshauptmann kann vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers und mit dessen Gegenzeichnung abberufen werden" (Art. 114, Abs. 4). Durch diese Kreations- und Abberufungsbedingungen erlangt faktisch der Landeshauptmann eine Stellung gleich der des kaiserlichen Statthalters. Er muß vor allem Vertrauensmann des Bundespräsidenten und Bundeskanzlers sein. Eine gewisse föderalistische Abschwächung dieser unitarischen Wendung wird allerdings durch die nachstehende Bestimmung herbeigeführt: „Der Bundespräsi-

dent hat den Landeshauptmann abzuberufen, wenn es der Landtag verlangt. Zu einem Beschlusse des Landtages, mit dem die Abberufung des Landeshauptmannes verlangt wird, ist die Anwesenheit mindestens der Hälfte der Mitglieder des Landtages und eine Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erforderlich" (Art. 114, Abs. 4). Wenn nur eine Zweidrittelmehrheit des Landtags die Entfernung des Landeshauptmannes erzwingen kann, so genügt zu seiner Amtsführung äußerstenfalls das Vertrauen eines Drittels der Mitglieder des Landtages. Er kann also, wenn er nur das Vertrauen der obersten Vollzugsorgane des Bundes genießt, unter allen Umständen gegen den konstanten Willen der Mehrheit der Landesrepräsentanz und um so mehr der Landesbevölkerung im Amte bleiben.

Während die Verfassung des Bundes den Weg der Willensbildung der Landesregierung freistellt, legt sie deren Bestellung in streng autoritärem Sinne fest. Der Landesstatthalter und die Landesräte werden nicht mehr vom Landtag gewählt, sondern vom Landeshauptmann ernannt. Sie können vom Landeshauptmann abberufen werden. Sie sind allerdings auch vom Landeshauptmann abzuberufen, wenn es der Landtag mit Zweidrittelmehrheit verlangt. Die Tatsache, daß die übrigen Mitglieder der Landesregierung dem Landeshauptmann ihr Amt verdanken, und es nur solange innehaben können, als sie sein Vertrauen genießen, schließt ein wahres Funktionieren der Landesregierung nach Art eines aus Gleichgestellten zusammengesetzten Kollegiums aus, gibt vielmehr dem Landeshauptmann, selbst wenn ihm nicht ein Weisungsrecht den Regierungsmitgliedern gegenüber eingeräumt wird, ein entscheidendes Übergewicht über seine „Kollegen".

Der übrige Landesverwaltungsapparat wird dermaßen von den sonstigen Verwaltungsorganen im Lande abgegrenzt, daß eine Vermutung für den Charakter der Verwaltungsorgane als autonome Landesverwaltungsorgane ausgesprochen ist; die Qualität als Behörde oder Amt des Bundes oder eines Selbstverwaltungskörpers muß ausdrücklich vorgesehen sein. Das bisherige höchste Bureau der Landesverwaltung, das Amt der Landesregierung, wird beibehalten, aber in Landeshauptmannschaft umbenannt. Der Chef dieses Bureaus heißt nicht mehr Landesamtsdirektor, sondern Regierungsdirektor. Auch auf ihn wirkt sich die unitarische Neuordnung aus, indem seine Bestellung der Zustimmung des Bundeskanzlers bedarf und diese Zustimmung widerruflich gestaltet ist. Ein-

richtung und Geschäftsführung dieses Bureaus waren bisher durch Bundesverfassungsgesetz geregelt und sind in Hinkunft durch einfaches Bundesgesetz zu regeln, doch darf die Vorlage dieses Bundesgesetzes der Schlußfassung des Bundestages nur dann zugeführt werden, wenn der Länderrat in seinem Gutachten dem Gesetzentwurf zugestimmt hat — ein Fall eines votum decisivum des Länderrates. Der Landeshauptmann wird verfassungsgesetzlich zum Chef der gesamten landeseigenen Verwaltung und Selbstverwaltung im Lande erklärt: „In Unterordnung" unter ihn in seiner Eigenschaft „als Vorstand der Landeshauptmannschaft führen die Bezirkshauptmannschaften und die anderen Landesbehörden und -ämter sowie die Ortsgemeinden und die anderen Selbstverwaltungskörper nach den Bestimmungen der Gesetze die Geschäfte der Verwaltung im Lande, soweit sie nicht durch bundeseigene Behörden besorgt werden" (Art. 115, Abs. 4). Zu den Selbstverwaltungskörpern, die hiermit dem Landeshauptmann unterstellt werden, gehören indes nur Gebietskörperschaften, nicht auch die Berufskörperschaften[1]). Mit dieser Subordinationsnorm konkretisiert die Verfassung die Bestimmung des Art. 11, wonach die Organe des Bundes, der Länder *und* der Selbstverwaltungskörper „unter der *Leitung* und Aufsicht der obersten Organe des Bundes und der Länder die Verwaltung führen". Dies bedeutet einen Eingriff in die überkommene Gemeindeautonomie, da die Gemeinden bisher nur einer sehr beschränkten Staatsaufsicht unterworfen waren. Auch auf gewisse Unterorgane der Landesverwaltung erstreckt sich der nunmehr unmittelbare Einfluß des Bundes. Zur Bestellung der Bezirkshauptmänner und zur Betrauung eines Beamten der Landeshauptmannschaft mit der Leitung der Angelegenheiten des öffentlichen Sicherheitsdienstes bedarf es der Zustimmung des Bundeskanzlers. Sie kann widerrufen werden. Ebenso bedarf die Verleihung der Dienstposten, die den derzeitigen Dienstposten der beiden obersten Dienstklassen entsprechen, an Staatsbedienstete unter der Diensthoheit der Länder der Zustimmung des Bundeskanzlers. Eine Widerrufsmöglichkeit ist insoweit nicht vorgesehen. Jedenfalls ist aber dem Bunde ein derartiger Einfluß auf die Besetzung der höheren Verwaltungsstellen im Lande gesichert, daß selbst im Konfliktsfall zwischen Bundes- und Landesinteressen das Bundesinteresse, wenn es nur dem Bundes-

---

[1]) Diese sind kraft der Sonderbestimmung des Art. 32 von der „Leitung" durch Staatsorgane ausgenommen.

kanzler wichtig genug erscheint, über das entgegenstehende Landesinteresse obsiegen muß, denn alle diese Influenzierungsmöglichkeiten des Landesverwaltungsapparates können auch in Angelegenheiten der Landesverwaltung oder im Hinblick auf sie gehandhabt werden.

Während die bisher besprochenen wichtigeren Neuerungen in der Landesverwaltung nur Interna des Organapparates betreffen, bedeutet die Abkürzung des Instanzenzuges in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung eine Maßnahme von weittragender Bedeutung für die Bevölkerung. Art. 103, Abs. 4 BVG. hatte den dreigliedrigen Instanzenzug in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung zur verfassungsgesetzlichen Regel gemacht, die freilich einfachgesetzlich durchbrochen werden konnte. „Der administrative Instanzenzug in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung geht, wenn nicht durch Bundesgesetz ausdrücklich anderes bestimmt ist, bis zu den zuständigen Bundesministern." Dagegen läßt Art. 117, Abs. 4 der Verf. 1934 den „Rechtszug in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung ... in den Fällen, in denen der Landeshauptmann nach den Verwaltungsvorschriften als Berufungsbehörde entscheidet", beim Landeshauptmann enden. Ein Ministerialrekurs wird sonach nur noch in jenen selteneren Fällen offenstehen, in denen der Landeshauptmann die Rolle der 1. Instanz spielt. Jedenfalls wird aber in allen Angelegenheiten, die ein Landesorgan im übertragenen Wirkungskreis des Bundes beschäftigen, der Instanzenzug kraft Verfassungsvorschrift nur zweigliedrig sein. Diese Neuerung bedeutet sachlich eine großzügige Maßnahme der Verwaltungsentlastung, die allerdings auf das Bereich der Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung beschränkt ist. Eine allgemeinere Fassung dieses Gedankens, etwa in dem Sinne, daß der Instanzenzug in der gesamten Bundes- und Landesverwaltung zweigliedrig ist, wofern hienach als zweite Instanz eine Zentralstelle des Bundes oder eines Landes entscheidet, wäre zwar an diesem systematischen Orte — „Verwaltung in den Ländern" — fehl am Platze gewesen, wurde aber überhaupt vermieden. In dem verfassungsgesetzlich vorgesehenen Umfang ist die generelle Abkürzung des Instanzenzuges dadurch bemerkenswert, daß sie gerade in Bundesverwaltungssachen eintritt, in denen eine Landesbehörde nunmehr endgültig entscheidet. Daß es sich hiebei um eine Angelegenheit der Bundesverwaltung handelt, wird nur noch daran erkennbar sein, daß die Bundesminister auf diese

Angelegenheiten durch Weisungen Einfluß nehmen dürfen (ehedem Art. 103 BVG., nunmehr Art. 117). Politisch tragbar wird dieser Ausschluß einer administrativen Kontrolle der Akte der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Bundesministerien nur, weil der Einfluß des Bundes auf die Geschäftsführung der Länder in Bundessachen dadurch gesteigert ist, daß die leitenden Organe der Landesverwaltung das Vertrauen des Bundeskanzlers genießen müssen. Dazu kommt, daß wenigstens die Rechtsanwendung, wenn auch nicht die Ermessensübung der Landeshauptleute der Kontrolle des Bundesgerichtshofes unterliegt und diese Kontrolle dadurch wirksamer gemacht ist, daß nunmehr auch im Falle der Untätigkeit der höchsten Verwaltungsinstanz Beschwerde an den Bundesgerichtshof erhoben werden kann (Art. 164, Abs. 3).

Endlich hat die Liste jener Angelegenheiten, die im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungskreises unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden können, ziemlich zahlreiche Verschiebungen erfahren, und zwar vorzugsweise in der Richtung, daß Angelegenheiten, die bisher bedingungslos für bundeseigene Organe in Anspruch genommen werden konnten, nunmehr nur insoweit unmittelbar vom Bunde geführt werden dürfen, als es „die Verhältnisse erfordern". Eine wesentliche Änderung des bisherigen Zustandes ist von dieser Änderung des Verfassungstextes kaum zu erwarten, weil in der erwähnten Bedingung der Inanspruchnahme einer Angelegenheit für bundeseigene Behörden eine sachliche Beschränkung der Möglichkeit dieser Inanspruchnahme nicht zu erblicken ist. „Wenn die Verhältnisse es erfordern", bedeutet soviel, daß auch insoweit der Bund nach freiem Ermessen bestimmen kann, ob er die Angelegenheit dem Lande zur Besorgung im übertragenen Wirkungskreis belassen oder die Angelegenheit durch eigene Organe besorgen will. Übrigens ist die Bedingung der Zustimmung der Landesregierung für den Fall der Übernahme sonstiger Bundesverwaltungssachen in die Geschäftsführung bundeseigener Behörden kein ernstliches Hindernis mehr für eine derartige Absicht, da ja der Einfluß des Bundes auf die Zusammensetzung der Landesregierung das Durchdringen der Bundesregierung verbürgt. Dem Durchgreifen des Bundes in den Ländern auf administrativem Wege in den Angelegenheiten seiner Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz — und diese machen ja den Großteil der gesamten staatlichen Verwaltung aus — sind also in Hinkunft keinerlei wirksame Schranken gezogen.

Die Neuerungen in der Rechtstellung der Stadt Wien sind fast zur Gänze dieselben, die alle Bundesländer mitgemacht haben. Von den Grundsatzbestimmungen über die Landesverfassungen unterscheidet sich die in der Verfassung 1934 enthaltene Rahmenordnung für die Verfassung der Stadt Wien (das Wiener „Stadtrecht") fast nur terminologisch, nicht sachlich. „Soweit nicht in diesem Hauptstück anderes bestimmt ist, finden die Bestimmungen dieser Verfassung über die rechtliche Stellung der Länder und ihrer Organe, über die Auflösung der Landtage, über das Verfahren der Gesetzgebung und Verwaltung in den Ländern, über die landesunmittelbaren Städte und über die Überprüfung der Akte der Landesorgane in Gesetzgebung und Verwaltung durch den Bundesgerichtshof auf die Stadt Wien sinngemäß Anwendung" (Art. 145). Die Abweichungen von der Verfassung der Bundesländer bestehen äußerlich darin, daß an die Stelle des Landeshauptmanns der Bürgermeister, an die Stelle des Landesstatthalters der erste Vizebürgermeister, an die Stelle weiterer Mitglieder der Landesregierung — für die es somit überhaupt in der Stadtverfassung kein Gegenstück von der Art des vormaligen Stadtsenates gibt —, weitere Vizebürgermeister, an die Stelle des Landtages die Wiener Bürgerschaft tritt, wobei aber die Rechtsstellung der genannten besonderen Organe der Stadt Wien nahezu völlig mit der Rechtsstellung der korrespondierenden Organe der Länder übereinstimmt. Die auffälligste Abweichung betrifft wohl das Gesetzgebungsverfahren, von dem aber ebenfalls grundsätzlich bestimmt ist, daß es den Verfassungsbestimmungen folgt, die für die rechtliche Stellung der Länder maßgeblich sind. Nach Art. 141 steht zwar die Gesetzgebung der Stadt Wien insoweit zu, als sie nach dieser Verfassung einem Lande zukommt, und zwar ist die Wiener Bürgerschaft befugt, das Gesetzgebungsrecht auszuüben, freilich mit dem Vorbehalt, daß jeder Gesetzesbeschluß der Wiener Bürgerschaft der Zustimmung des Bürgermeisters bedarf. Das bedeutet eine Gesetzessanktion.

Aus der strukturellen Besonderheit der Stadt Wien, die mit der landesähnlichen Eigenschaft auch die einer landesunmittelbaren Stadt vereinigt, ergibt sich der Bestand gewisser, in den Ländern fehlender, aus älteren Stadtverfassungen überkommener städtischer Organe, namentlich der Bezirksvorsteher, Bezirksvertretungen und besonderer kollegialer Verwaltungsbehörden. Im Gesamtkalkül sind der Stadt Wien trotz Umwandlung ihres Titels in bundes-

unmittelbare Stadt und ihrer Qualifikation als „Gebietskörperschaft besonderen Rechtes“ alle Attribute eines Bundeslandes geblieben; dies ist geschichtlich durchaus verständlich, denn als erster hatte der christlichsoziale Verfassungsentwurf des Jahres 1919 der Freistadt Wien die Eigenschaften eines Bundeslandes verliehen, und in der Folge der zweite christlichsoziale Verfassungsentwurf des Jahres 1920 zu den Attributen eines Bundeslandes auch den Namen eines solchen hinzugegeben.

Zum Unterschied von den Gebietskörperschaften mit Staatscharakter — Bund und Länder — behandelt die Verfassung in einem eigenen (dem achten) Hauptstück als Einrichtungen der Lokalverwaltung, Ortsgemeinden und Ortsgemeindenverbände. Einleitend werden zwar die Verwaltungsbezirke und Ortsgemeinden als bloße „Verwaltungssprengel“ innerhalb der Länder bezeichnet, Art. 123, Abs. 1 — ein Ausdruck, unter dem herkömmlich die örtlichen Wirkungsbereiche von Behörden verstanden werden —, doch ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang des Hauptstückes, daß die sogenannten Verwaltungssprengel Behörden und zum Teil sogar selbständige Körperschaften sein müssen. Wenn nämlich „die Ortsgemeinden den Verwaltungsbezirken und diese den Ländern untergeordnet“ sind (Art. 123, Abs. 3), so muß es sich zumindest um Organe, wenn nicht um selbständige Rechtssubjekte handeln, da nur Organe und Rechtssubjekte, *aber nicht* bloße „Sprengel“, zueinander in hierarchische Beziehungen gebracht werden können. Der Inhalt des Hauptstückes ist die Grundlegung der Organisation der Lokalverwaltung. Zu dieser zählen die Bezirksverwaltungsbehörden, die eigentlich ein Bestandteil der Landesverwaltung sind, weil sie sich als dezentrale Organe der Länder darstellen, an deren Rechtspersönlichkeit sie insbesondere auch Anteil haben, sodann die Ortsgemeinden und die Ortsgemeindeverbände. Die *Ortsgemeinden* werden als selbständige Wirtschaftskörper qualifiziert. Dieser Ausdruck ist in die österreichische Gesetzessprache durch das Bundesbahngesetz des Jahres 1923 eingebürgert. Für Ortsgemeinden ist er befremdlich, weil diese ihrer Verfassung und Zweckbestimmung nach den Berufskörperschaften sicherlich näher stehen als einem nach dem Typus einer selbständigen Anstalt organisierten Bundesbetriebe. Ihre Bezeichnung als Gebietskörperschaften hätte die Ortsgemeinden so wie die übrigen von der Verfassung vorgesehenen territorialen Selbstverwaltungskörper ihrer rechtlichen Stellung gemäß als Gegenstück der Berufskörperschaften erscheinen lassen.

Nach der Art der bisherigen Städte mit eigenem Statut werden auch von der Verfassung 1934 gewisse Städte bevorrechtet, indem die Landesgesetzgebung ermächtigt wird, Städten mit mehr als 30.000 Einwohnern eigene „Stadtrechte" zu gewähren, in denen sie mit der Besorgung der Bezirksverwaltung betraut werden. Ihr Titel hat völlig sinngemäß nunmehr „landesunmittelbare Städte" zu lauten. § 41 des Verf. Überg. Ges. hat sämtlichen bisherigen Städten mit eigenem Statut, auch soweit sie nicht die neuen strengeren Bedingungen der Landesunmittelbarkeit erfüllen würden, den Charakter von landesunmittelbaren Städten verliehen. Als weitere Träger der Lokalverwaltung sind Ortsgemeindeverbände vorgesehen. Zu einem solchen Verband können durch Landesgesetz mehrere Ortsgemeinden für bestimmte Zwecke mit der Maßgabe zusammengefaßt werden, daß der Verband als solcher unmittelbar der Landesregierung untergeordnet ist. Bis zu einer solchen, mit Ende des Jahres 1935 terminierten landesgesetzlichen Regelung bleiben die bisherigen autonomen Bezirke bestehen (§ 40, Abs. 2 Verf. Überg. Ges.). Endlich bietet die Verfassung die Möglichkeit, daß durch Landesgesetz Bestimmungen über die Vereinigung mehrerer Ortsgemeinden zu einer gemeinsamen Geschäftsführung getroffen werden (Art. 123, Abs. 5). Die Verfassung präjudiziert nicht der rechtlichen Form der vorerwähnten höheren Kommunalverbände, doch liegt zumindest für die Ortsgemeindeverbände die Rechtsfigur des selbständigen Wirtschaftskörpers oder, in der gebräuchlichen wissenschaftlichen Terminologie, der Gebietskörperschaft nahe.

Die Verfassung bringt sodann Normativbestimmungen über Organisation und Wirkungskreis der territorialen Selbstverwaltunskörper. In der Organisation der Gemeinde (Art. 126 f) wird nach wie vor das Kollegialprinzip, repräsentiert durch den Gemeindetag, mit dem monokratischen Prinzip, repräsentiert durch den Bürgermeister — zugleich Vorstand des Gemeindeamtes —, konkurrieren. Fakultativ ist ein höchstens fünfgliedriger Gemeindetag vorgesehen. Die Ortsgemeinden sollen ebenso wie Bund und Länder berufständisch influenziert sein. Denn in den Ortsgemeinden, in denen die Gliederung der Bevölkerung es zuläßt, hat der Gemeindetag aus Vertretern von gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst sowie aus Vertretern der Berufsstände in der Gemeinde zu bestehen. Der Wir-

kungskreis der Ortsgemeinde wird in einen „eigenen" (bisher „selbständigen") und in einen „vom Bund oder vom Land übertragenen" gegliedert. Der eigene Wirkungskreis setzt sich aus gewissen, von der Verfassung (Art. 125) taxativ aufgezählten, sowie sonstigen Angelegenheiten zusammen, „die durch Bundes- oder Landesgesetz dem eigenen Wirkungskreis der Ortsgemeinde zugewiesen werden". Auch dieser eigene Wirkungskreis ist somit, juristisch gesehen, ein übertragener Wirkungskreis, nur mit dem Unterschied, daß hiebei die Gemeinde freier gestellt ist als im Bereich des sogenannten übertragenen Wirkungskreises. Der eigene Wirkungskreis der Ortsgemeinden ist zum Teil von der Verfassung bezeichnet (selbständige Haushaltsführung, Besitz, Erwerb und Verwaltung von Vermögen aller Art, Betrieb von wirtschaftlichen Unternehmungen, die dem allgemeinen Interesse der Gemeindebewohner dienen, endlich Einhebung von Abgaben [Art. 125]), und ist im übrigen der Ortsgemeinde durch Bundes- oder Landesgesetz zuzuweisen. Der übertragene Wirkungskreis wird verfassungsgesetzlich ausschließlich durch ein Blankett umschrieben, als „Verpflichtung zur Mitwirkung bei der Bundes- oder Landesvollziehung", die durch die Gesetze des Bundes oder der Länder zu bestimmen ist. Abgesehen von den obligatorischen Funktionen des eigenen Wirkungskreises gewährleistet die Verfassung den Ortsgemeinden einen Wirkungskreis in erster Instanz in folgenden Angelegenheiten: Örtliche Sicherheitspolizei, Hilfs- und Rettungswesen, Sorge für die Erhaltung der Straßen, Wege, Plätze und Brücken der Ortsgemeinde, örtliche Straßenpolizei, Flurschutz und Flurpolizei, Markt- und Lebensmittelpolizei, Gesundheitspolizei, endlich Bau- und Feuerpolizei. Dabei bleibt es dem zuständigen Gesetzgeber anheimgestellt, welche der angeführten Aufgaben der Gemeinde zur Besorgung im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis eingeräumt werden. Die Staatsaufsicht über die Gemeinden ist erschöpfend verfassungsgesetzlich geregelt und im Vergleiche mit jener Rechtslage, wie sie für Österreich schon durch die provisorische Gemeindeordnung des Jahres 1849 und in der Folge durch das Reichsgemeindegesetz des Jahres 1859 hergestellt worden ist, in einem Maße verschärft, daß die Gemeindeautonomie noch mehr als die Länderautonomie durch das autoritäre Prinzip geschmälert erscheint.

XI. Die „Notrechte der Verwaltung"

Die Bundesverfassung des Jahres 1920 war von dem Bestreben geleitet, das rechtsstaatliche System im Sinne einer Herrschaft formeller Gesetze in Justiz und Verwaltung restlos zu verwirklichen. Die einzige Ausnahme von der Gesetzesherrschaft, die in der Kompetenz zur Erlassung selbständiger Verordnungen bestand, war nur als Provisorium gedacht und hatte daher im Verfassungsübergangsgesetz ihren systematischen Ort gefunden. Es ist dies die im Jahre 1920 vorläufig rezipierte, aber doch zugleich auf den Aussterbeetat gestellte Ermächtigung zur Erlassung kriegswirtschaftlicher Verordnungen, die in der Folge zu ungeahnter praktischer Bedeutung kommen sollte. Die Verfassunggebung war auch in der Folgezeit der Grundidee der Bundesverfassung, nämlich ausnahmsloser Gesetzesherrschaft, auf die Weise treugeblieben, daß die aus verschiedenen Anlässen, z. B. im Zuge der Erfüllung der Genfer Protokolle des Jahres 1922 erforderlich gewordenen Ermächtigungen zu gesetzändernden Verordnungen in kürzer oder länger befristete Sondergesetze verlegt wurden. Erst gelegentlich der Verfassungsnovelle des Jahres 1929 hatten die Bemühungen, in das System der Bundesverfassung eine Bresche zu schlagen, und die in diesem System noch scheinbar gewahrte Monopolstellung der Parlamente als Gesetzgebungsorgane zu durchbrechen, insofern Erfolg — wenn auch vorläufig nur einen Prestigeerfolg —, als in das Bundes-Verfassungsgesetz selbst die Ermächtigung zu einer bestimmten Methode der Notgesetzgebung — in Form sogenannter Verordnungen des Bundespräsidenten — Eingang fand. Bekanntlich war dieser Weg der Notgesetzgebung oder Notverordnung, namentlich durch die Einschaltung der Zustimmung eines parlamentarischen Ausschusses in das Verordnungsverfahren, derart erschwert worden, daß überhaupt kein Versuch unternommen wurde, diese Ermächtigung zu gesetzeskräftigen Verordnungen zu aktualisieren, sondern zu der sachlich begrenzteren, jedoch verfahrensrechtlich beweglicheren Form der kriegswirtschaftlichen Verordnungen zurückgegriffen wurde.

Es liegt ganz in der Richtung der skizzierten Verfassungsentwicklung, daß die neue Verfassung einerseits den Weg und die Wirkungsmöglichkeiten der kollegial-repräsentativen Gesetzgebung erschwert und verengt, dagegen die *Möglichkeit der Notgesetzgebung* erleichtert und erweitert. So erklärt es sich denn auch, daß die „*Notrechte der Verwaltung*" nicht mehr im Zusammenhange der

Gesetzgebung — gewissermaßen als Ausnahme von der dort vorgesehenen Regel — sondern in einem eigenen Hauptstück auftreten. Auch beschränken sie sich nicht mehr auf die Ermächtigung zu einer ausnahmsweisen, ja sogar zum Teil konkurrierenden Regierungsgesetzgebung, sondern erweitern den Wirkungskreis der Regierung auch noch in anderen Beziehungen. Der Titel „Notrechte der Verwaltung" ist aber nicht bloß wegen des Gegenstandes dieser Rechtseinrichtung, die auf eine konkurrierende Gesetzgebung hinausläuft, sondern auch wegen der Stellung der Inhaber dieser „Notrechte" als der eigentlichen Spitzenorgane der Staatshierarchie nicht ganz bezeichnend.

Es ist daran zu erinnern, daß die Bundesregierung gegen die Ablehnung einer Gesetzesvorlage an das Bundesvolk appellieren kann (Art. 65), worin auch schon ein Notrecht der Bundesregierung erblickt werden kann. Die ex professo sogenannten Notrechte auf dem Gebiete der Gesetzgebung ermöglichen aber, daß die Bundesregierung und in gewissen Fällen der Bundespräsident selbst den Bundestag supplieren. Das Notverordnungsrecht, wie es im Sinne des § 14 des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867 dem Kaiser, und im Sinne des Art. 18, Abs. 3—5 BVG. einem aus dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung und dem ständigen Unterausschuß des Hauptausschusses zusammengesetzten Kollegialorgan zustand, ist unter Weglassung der meisten inhaltlichen und verfahrensmäßigen Schranken dieser älteren Verordnungsermächtigungen auf die Bundesregierung übergegangen. Diese kann Maßnahmen, die verfassungsmäßig der Beschlußfassung des Bundestages bedürfen, wofern sie dringlich werden, „sofortige Beschlußfassung des Bundestages nach den gegebenen Verhältnissen jedoch nicht zu erwarten ist", durch vorläufige gesetzändernde Verordnungen treffen (Art. 147). Es muß hienach nicht ein objektives Hindernis der Beschlußfassung des Bundestages vorliegen, er kann insbesondere sogar versammelt sein; und doch ist seine Ausschaltung in einem konkreten Falle der Bundesgesetzgebung zulässig, wenn — vielleicht wegen einer oppositionellen Einstellung im Bundestage — die Bundesregierung nicht mit sofortiger Beschlußfassung über die Regierungsvorlage rechnen kann. Ist sonach in den äußeren Umständen des politischen Lebens kein Hindernis für die Handhabung des Notverordnungsrechtes gelegen, so ist es doch inhaltlich beschränkt, indem die Maßnahme nur drei öffentlichen Bedürfnissen Rechnung tragen darf; die zulässi-

gen Zwecke einer solchen Notverordnung sind die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Wahrung wichtiger wirtschaftlicher Interessen der Bevölkerung (also Ermächtigungsbereich des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes) und staatsfinanzielle Interessen des Bundes, insbesondere Sicherung des Bundeshaushaltes. Negativ ist nur die eine inhaltliche Schranke aufgestellt, daß eine Notverordnung der Bundesregierung nicht eine Abänderung verfassungsgesetzlicher Bestimmungen enthalten darf. Ausdrücklich ist jedoch vorbehalten, daß in einer solchen Verordnung auch besondere Bundesorgane mit der Vollziehung von Bundesangelegenheiten betraut werden dürfen, deren Besorgung sonst anderen Organen zusteht. Eine Verordnung derartigen Inhaltes stellt sich als eine Durchbrechung der Verfassung dar, die aber durch die vorerwähnte lex specialis gedeckt ist. Hat die Verordnung den besonderen Inhalt, daß sie eine vom Bundestag abgelehnte Gesetzesvorlage in Kraft setzt, so hat der Bundespräsident den Bundeskulturrat und Bundeswirtschaftsrat Zug um Zug aufzulösen. Nur durch diese Auflösungsentschließung wird der erwähnte Verordnungsinhalt zulässig. In dieser Bestimmung äußert sich eine beschränkte Rechtskraft negativer Beschlüsse des Bundestages über Gesetzesvorlagen. Im übrigen wahrt die Verfassung die traditionelle Form, daß jede Notverordnung dem Gesetzgebungskollegium, in diesem Falle also dem Bundestag, und zwar sogar unverzüglich, vorzulegen ist. Eine Konsequenz hat diese Vorlage nur in dem Falle, daß sich bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Bundestages eine Mehrheit von zwei Dritteln für die Aufhebung findet. Mittels eines derart qualifizierten Beschlusses kann zwar der Bundestag nicht selbst die Notverordnung aufheben, jedoch rechtswirksam ihre Aufhebung verlangen. Auch ohne solchen Beschluß tritt jede Notverordnung der Bundesregierung, die auf Grund der vorstehend umschriebenen Vollmacht (Abs. 1 des Art. 147) erlassen wird, ipso iure nach Ablauf von drei Jahren außer Kraft. Die mangelnde inhaltliche Beschränkung des Notverordnungsrechtes wird also immerhin durch eine bemerkenswerte Befristung kompensiert. Allerdings kann die Notverordnung mit Ablauf ihrer Wirkungsdauer, „wenn die gesetzlichen Voraussetzungen zu ihrer Erlassung gegeben sind, neuerlich erlassen werden“.

In bezug auf Voraussetzungen und Tragweite unterscheidet sich von der besprochenen Vollmacht der Bundesregierung die des Bundespräsidenten (Art. 148).

Der Bundespräsident verfügt insbesondere über die Kompetenz zu partiell verfassungsändernden Verordnungen. Diese gesteigerte Verordnungsvollmacht ist sachlich dadurch bedingt, daß dem Staat oder einem seiner Teile unmittelbar eine Gefahr droht, zur Abwendung dieser Gefahr die sofortige Erlassung von Maßnahmen, die der Beschlußfassung des Bundestages bedürfen, notwendig wird, jedoch nach den gegebenen Verhältnissen weder die sofortige Beschlußfassung durch den Bundestag zu erwarten ist, noch auch die erforderlichen Maßnahmen auf Grund des Notrechtes der Bundesregierung getroffen werden können. Bei der zuletzt erwähnten Bedingung ist insbesondere an den Fall zu denken, daß die Maßnahmen ihrem Inhalt nach eine Verfassungsänderung bedeuten würden. Unter den angegebenen Voraussetzungen „kann der Bundespräsident diese Maßnahmen auf Vorschlag der Bundesregierung unter seiner — in Wirklichkeit nicht bestehenden — und deren Verantwortlichkeit durch vorläufige gesetzändernde Verordnungen treffen" (Art. 148, Abs. 1). Die dem Notrecht der Bundesregierung gesetzten inhaltlichen Schranken weichen gegenüber dem Bundespräsidenten insoweit zurück, als er auch einzelne verfassungsgesetzliche Bestimmungen abändern, nicht aber Abänderungen treffen darf, die eine Gesamtänderung der Verfassung bedeuten. Weiters dürfen diese Verordnungen weder die Staatsform betreffen, noch Bestimmungen enthalten, die den Bestand des Bundesgerichtshofs und dessen Zuständigkeit zur Prüfung von Gesetzen und Verordnungen berühren oder ihn in dieser Prüfung behindern, noch Verfügungen treffen, die die Abänderung gerichtlicher Erkenntnisse zum Gegenstande haben. Die besonders bemerkenswerte, an der jüngsten Erfahrung orientierte Schrankenziehung, daß der Bundesgerichtshof durch Notverordnung weder in seiner Zuständigkeit zur Gesetzes- und Verordnungsprüfung berührt, noch in dieser Prüfung behindert werden darf, kann allerdings nur unter der weiteren Voraussetzung einen praktischen Erfolg zeitigen, daß eine diese Schranke durchbrechende Verordnung als a b s o l u t n i c h t i g erachtet und behandelt wird. Eine Gewähr, daß ein unabhängiges Gericht seine rechtsstaatlich wichtigste Funktion der Verfassungsgarantie tatsächlich ausüben kann, kann freilich niemals die Rechtsordnung, sondern höchstens die Politik bieten. Die merkwürdige weitere Schranke, daß die Notverordnung des Bundespräsidenten nicht die Abänderung gerichtlicher Erkenntnisse zum Gegenstande haben darf — worin nach dem argumentum a maiori ad minus wohl auch eine inhalt-

liche Schranke für Verordnungen der Bundesregierung zu erkennen ist —, bedeutet, daß den Notverordnungen teilweise Rückwirkung versagt ist, nämlich insoweit, als ihnen die justizförmige res iudicata entgegensteht.

Von der umschriebenen Verordnungsvollmacht weicht die nachstehende inhaltlich ab. Wenn der Bundestag über eine Vorlage der Bundesregierung nicht innerhalb der von der Bundesregierung bestimmten Frist Beschluß faßt, kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung „unter deren und seiner" — in Wirklichkeit fehlenden — „Verantwortung" die in der Vorlage enthaltenen Bestimmungen durch Verordnung treffen (Art. 148, Abs. 6). Eine solche Verordnung ist nicht einmal dem Bundestag vorzulegen und unterliegt auch nicht der Aufhebung auf dessen Verlangen. Auch ist eine solche Verordnung zeitlich nicht terminiert. Ihren Voraussetzungen nach ist diese Verordnungskompetenz weder als solche zu Not- noch zu Ausnahmsverordnungen, sondern geradezu als eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz anzusehen, die schon dadurch aktuell wird, daß der Bundestag nicht binnen einer beliebig gestellten Frist den von ihm erwarteten Gesetzesbeschluß faßt. Mit einer solchen Verschweigung hat er sich überhaupt seiner Dispositionsmöglichkeit über den fraglichen Gegenstand der Gesetzgebung begeben, denn er kann sich mit diesem Gegenstand erst wieder befassen, wenn es die Regierung für gut findet, eine neue Regierungsvorlage des einschlägigen Inhaltes einzubringen.

Außer den vorstehend erörterten allgemein gefaßten Verordnungsvollmachten gibt es noch Notrechte zur Erreichung engbegrenzter staatspolitischer Ziele. Es sind dies die Ermächtigung zur Verhängung des Ausnahmszustandes (Art. 147, Abs. 7), die Suspension von Wahlen und Verlängerung der Mandatsdauer von Vertretungskörpern (Art. 148, Abs. 5) und endlich die Ermächtigung zu Maßnahmen zwecks Wiederherstellung der Ordnung im Landeshaushalt (Art. 148, Abs. 7). Die Ermächtigung zur Verhängung des Ausnahmszustandes besteht im einzelnen in der Vollmacht zur Suspension derselben fünf Grundrechte — der persönlichen Freiheit, des Hausrechtes, des Briefgeheimnisses, der Vereins- und der Versammlungsfreiheit —, deren Suspension schon das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. Dezember 1867 vorgesehen hatte; die Aktualisierung dieser Vollmacht ist durch Erlassung eines Bundesgesetzes (über den Ausnahmszustand) bedingt. Die zuletzt erwähnte Voll-

macht bedeutet einen ungewöhnlichen Eingriff in die Gesetzesautonomie der Länder, indem zum Zwecke der Wiederherstellung der Ordnung im Landeshaushalt die Gesetzgebungskompetenz einfach vom Landtag auf den Bundespräsidenten devolviert. Der Landtag kann eine solche Verordnung ohne Zustimmung der Bundesregierung nicht vor Ablauf eines Jahres außer Kraft setzen, dagegen kann die Bundesregierung die Einhaltung solcher Verordnungen durch besondere Beauftragte überwachen lassen; das bedeutet nicht bloß Bundesgesetzgebung, sondern sogar unmittelbare Bundesvollziehung in Sachen grundsätzlicher Landeskompetenz.

XII. Die Verfassungsgarantien

Die Neuerungen der Verf. 1934 boten schon wiederholt Gelegenheit, festzustellen, daß der autoritäre Grundton der Verfassung zwar nur unwesentlich durch demokratische, merklich aber durch liberale Einschläge abgeschwächt wird. Dieser Eindruck, den namentlich die Übernahme der Grundrechte und der richterlichen Unabhängigkeit aus dem überkommenen Rechtsgut hervorruft, wird verstärkt und besiegelt durch die Einrichtung der Kontrollinstanzen des Rechnungshofes und Bundesgerichtshofes, die zusammen, trotz teilweiser Rückbildung der Kompetenzen, eine verhältnismäßig sehr weitgehende Überwachung der Träger der Staatsautorität ermöglichen. Der liberalen Idee sind diese Kontrollinstanzen darum zuzurechnen, weil sie, aus dem typisch liberalen Sekuritätsbedürfnis des der Staatsführung skeptisch gegenüberstehenden Staatsbürgers entstanden, wenigstens ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung nach der Abwehr vermeidbarer finanzieller Eingriffe in den Privathaushalt und dem Schutze subjektiver Rechte vor rechtswidrigen Eingriffen der verschiedentlichen Staatsorgane dienen sollten. Bei dem Maße liberaler Durchdringung der altösterreichischen Verfassung bedeuten eben Anleihen beim Rechte der Monarchie nur zu leicht Anleihen beim Liberalismus. Diese ideologische Bedeutung der verfassungsmäßigen Kontrolleinrichtungen wird auch nicht durch die Tatsache aufgehoben, daß ihre praktische Rolle im System einer so radikal gewaltenverbindenden Staatsform, wie sie die der Verf. 1934 ist, beträchtlich im Vergleich mit der Rolle der analogen Rechtseinrichtungen der konstitutionellen Monarchie und der demokratischen Republik herabgemindert ist. Denn ihre moralische Stärke und

tatsächliche Unabhängigkeit gegenüber dem zu kontrollierenden Organapparat erlangen die in Rede stehenden Kontrollinstanzen nicht so sehr aus der verfassungsmäßigen Deklaration ihrer Unabhängigkeit, sondern aus der organisatorischen Trennung, aus der Gleichgewichtslage der drei Staatsgewalten, zum Unterschied von der der Diktatur ebenso wie dem Absolutismus eigentümlichen Konfusion von Gesetzgebung und Verwaltung — also aus jener Struktur des Staatsapparates, die schon der Antiabsolutist und Antidemokrat Montesquieu als die Bedingung wahrer politischer Freiheit hingestellt hatte.

Das 11. Hauptstück der Verfassungsurkunde gestaltet die Rechnungskontrolle in ziemlich engem Anschluß an das inhaltlich entsprechende 5. Hauptstück des B.-VG., welches ja selbst wieder nur ein bewährtes Vorbild der Monarchie übernommen und ausgebaut hat. In der Organisation des Rechnungshofes wurden nur die unvermeidlichen Folgerungen aus dem Übergang vom demokratisch-parlamentarischen zum autoritären Staatsprinzip gezogen. Der Präsident des Rechnungshofes wird folgerichtig nicht mehr von einem Vertretungskörper gewählt, sondern vom Bundespräsidenten ernannt. Seine Rolle als Kontrollor der Exekutive bedingt, daß die Ernennung weder an den Vorschlag der Bundesregierung noch an eine Gegenzeichnung gebunden ist. Der Präsident des Rechnungshofes kann auf Vorschlag des Bundestages vom Bundespräsidenten des Amtes enthoben werden. Seine unfreiwillige Amovierung auf administrativem Weg ist also durch Willensübereinstimmung eines obersten Organs der Exekutive mit einem Legislativorgan bedingt. Außerdem kann der Präsident des Rechnungshofes wegen rechtswidriger Amtsführung durch Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes seines Amtes entsetzt werden. Der Rechnungshof ist für die pflichtmäßige Kontrolle der Bundesgebarung dem Bundestag, für die Kontrolle der Landes- und Gemeindegebarung dem betreffenden Landtag verantwortlich. In dieser Gestaltung der Verantwortlichkeit liegt ein grundsätzliches Zugeständnis an die parlamentarische Idee. Der Wirkungskreis des Rechnungshofes wurde im ganzen sogar etwas erweitert. Um von minder bedeutsamen Neuerungen aus Raumgründen abzusehen, sei lediglich festgestellt, daß die Bundesgesetzgebung ermächtigt wurde, dem Rechnungshof die Überprüfung der Gebarung der Träger der Sozialversicherung zu übertragen.

Neben der administrativen Kontrollinstanz des

Rechnungshofes besteht im Bundesgerichtshof eine richterliche Kontrollinstanz der Staatsführung. Dieser Gerichtshof „öffentlichen Rechts" stellt sich zwar nicht organisatorisch, wohl aber funktionell als Vereinigung des bisherigen Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofes dar. Eine solche Vereinigung zweier Gerichtshöfe mit Kontrollfunktionen gegenüber verschiedenen Staatsakten und somit Staatsorganen ist eine theoretisch und praktisch gleicherweise mögliche Neuerung und ist in Anbetracht der schwierigen Grenzabscheidung zwischen den beiden Gerichten eine dankenswerte Vereinfachung des Staatsapparates. Das Bedenken, daß Staatsakte nicht nur verschiedener Art, sondern auch verschiedenen rechtlichen Ranges, z. B. einerseits Gesetze und anderseits Verwaltungsbescheide, der Kontrolle eines und desselben gerichtlichen Forum unterstellt werden, ist nicht stichhältig, weil schon die Kompetenzordnung des Verfassungsgerichtshofes dieselbe Agendenhäufung aufgewiesen hatte. Als verfassungsmäßiges Organ konnte der Verfassungsgerichtshof und nunmehr der Bundesgerichtshof Kontrollkompetenz gegenüber Staatsakten beliebiger Rechtsstufe erhalten.

Die Zusammenfassung zweier bisher durch eine kasuistische Abgrenzung geschiedener Wirkungsbereiche bedingte selbstverständlich eine Neuredaktion der Kompetenzordnung des Bundesgerichtshofes. Diese Neuredaktion erschöpft sich aber nicht in rechtstechnischen Änderungen, sondern erstreckt sich auch auf sachliche Änderungen. Der Wirkungskreis des Bundesgerichtshofes ist im Vergleich mit dem des vormaligen Verfassungsgerichtshofes und Verwaltungsgerichtshofes z. T. erweitert, z. T. verengt. Seine Aufgabe der „Sicherung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung" (Art. 163) summiert sich aus folgenden Agenden: Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Bescheiden (Entscheidungen und Verfügungen) der Verwaltungsbehörden (Art. 164); Entscheidung über Klagen, womit vermögensrechtliche Ansprüche des Bundes, der Länder, der Ortsgemeinden und Ortsgemeindeverbände gegeneinander geltend gemacht werden, sofern darüber weder die ordentlichen Gerichte noch die Verwaltungsbehörden zu entscheiden haben (Art. 165); Rechtsgutachten über die Auslegung von Verwaltungsvorschriften von grundsätzlicher Bedeutung (Art. 166); Entscheidung über qualifizierte Kompetenzkonflikte (Art. 168); Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen (Art. 169); Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Bundes- oder Landesgesetzen (Art. 170); Fest-

stellung, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt (Art. 171); Überprüfung von Organbestellungen, Volksabstimmungen und Erklärung des Verlustes gewisser Mitgliedschaften (Art. 172); gerichtliche Kontrolle (Staatsgerichtsbarkeit) über oberste Vollzugsorgane (Art. 173); Rechtsprechung über Verletzungen des Völkerrechtes (Art. 175). Ein Gesamtkalkül, ob die Agenden ab- oder zugenommen haben, läßt sich nicht a priori, sondern nur a posteriori — auf Grund der Erfahrung abgeben.

Die Rechtstechnik der Ordnung des Bundesgerichtshofes ist der des Verwaltungsgerichtshofes nachgebildet. Eine Generalklausel (Art. 164, Abs. 1), die mit der des Art. 129, Abs. 1, wörtlich übereinstimmt, wird einerseits durch eine Enumeration (Art. 164, Abs. 5) eingeschränkt, andererseits durch eine Enumeration (Art. 165 bis 175) erweitert. Die negative Enumeration ergibt sich im großen und ganzen aus der Übernahme der Exemtionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 129, Abs. 5, BVG. 1920), die positive Enumerationen aus der Rezeption der seit jeher im Wege der Enumerationsmethode aufgestellten Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes (Art. 137—145, BVG. 1920). Die Kompetenzschmälerungen der Verf. 1934 gehen hauptsächlich auf Kosten der bisherigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sie ergeben sich aus der Weglassung der Kompetenzbestimmungen der Art. 130, 131 und 132 des BVG. 1920 aus dem Text der Verf. 1934. Es wäre allerdings ein Mißverständnis, zu glauben, daß alle in diesen Kompetenzartikeln inbegriffenen Kontrollmöglichkeiten restlos weggefallen seien. Sie sind zum guten Teil, wenn auch nicht zur Gänze erhalten geblieben — einerseits dank dem Umstande, daß einzelne der durch Enumeration herausgehobenen Kompetenzen des Verw. G. H. schon in der Generalklausel inbegriffen waren, andererseits dank den ausdrücklichen Kompetenzerweiterungen, die für die entfallenden Kompetenzen teilweise Ersatz bieten.

Eine Kompetenzerweiterung von unabsehbarer Tragweite ergibt sich aus nachstehender Bestimmung: „Einem abweisenden Bescheid der letzten Instanz ist es gleichzuhalten, wenn die oberste Instanz, die der Beschwerdeführer anzurufen rechtlich in der Lage war, nicht binnen sechs Monaten in der Sache entschieden hat. Diese Frist kann durch Gesetz verkürzt werden." Diese Bestimmung hat in zwei Einrichtungen des bisherigen Rechtes ihr Vorbild. In der — vom Gesetz fälschlich sogenannten — „Ent-

scheidungspflicht“ gemäß § 73 A. V. G., wonach die Partei des Administrativverfahrens im Falle der verschuldeten Untätigkeit der Behörde die Erledigung des Rechtsfalles durch die Oberbehörde provozieren kann, und in der Bestimmung des Art. 132, Abs. 4 BVG., wonach die Angestellten der Gebietskörperschaften in Streitfällen, die sich aus öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen ergeben, die Klagen oder Beschwerden auch dann erheben konnten, wenn „die angerufene Behörde erster oder höherer Instanz nicht binnen der bundesgesetzlich zu bestimmenden Frist in der Sache entschieden hat“. In diesem Ausnahmsfalle war also schon eine Abhilfe gegen die Untätigkeit des grundsätzlich zuständigen Organs durch Kompetenzdevolution an ein höheres Organ, und zwar nicht bloß wie nach § 71 AVG. an die höhere Administrativinstanz, sondern an das Verwaltungsgericht, verfassungsgesetzlich verbürgt. Diese Institution, die das frühere Verfassungsrecht als Privileg der öffentlichen Angestellten eingeführt hatte — vermutlich in der Erwägung, daß dem gewöhnlichen Staatsbürger in der parlamentarischen Demokratie mit ihren Möglichkeiten der parlamentarischen Interpellation, der Pressekritik usw. andere Druckmittel zum Tätigwerden der zuständigen Behörde zu Gebote stünden —, wird als Sicherung vor Rechtsverweigerung jedem Rechtsuchenden zur Verfügung gestellt, dessen Rechtssache von der zuständigen Verwaltungsbehörde nicht binnen einer billigen Frist erledigt wird. In diesen Fällen hat der Bundesgerichtshof ebenso wie in den Fällen der Kausalgerichtsbarkeit in der Sache selbst zu entscheiden und gegebenenfalls auch die Frist zu bestimmen, innerhalb welcher der Anspruch zu erfüllen ist (Art. 167, Abs. 4). Um den Bundesgerichtshof nicht aus der Rolle einer Kontrollinstanz fallen zu lassen, fingiert die Verfassung im Falle der Untätigkeit der Behörde einen negativen Bescheid (Art. 167, Abs. 3), zieht aber daraus, wie gezeigt, nicht die Folgerung einer Kassation, sondern verpflichtet das Gericht zu einem je nach der Sachlage stattgebenden oder abweislichen *meritorischen* Erkenntnis. Diese neue Kompetenz bedeutet somit, theoretisch gesehen, den ersten aktuellen Fall einer *meritorischen* Verwaltungsgerichtsbarkeit, und zwar zum Unterschied von dem mit der Verf. Novelle 1925 unternommenen, aber nicht verwirklichten Versuch einer *fakultativen* Sachentscheidung die Einführung einer *obligatorischen* Sachentscheidung durch das Verwaltungsgericht. Überdies hat diese neuartige Kompetenz des Bundesgerichtshofes die Bedeutung einer für Österreich ungewohnten apriorischen Verwaltungsgerichtsbar-

keit, da ja das Erkenntnis des Bundesgerichtshofes nicht durch die Vorentscheidung, sondern nur durch die nicht realisierte Zuständigkeit der letzten Administrativinstanz bedingt ist. Die theoretisch und praktisch gleich interessante und bedeutungsvolle Neuerung ist rechtspolitisch wohl aus der Absicht zu erklären, daß den Administrativparteien für den grundsätzlichen, wenn auch nicht ausnahmslosen Entzug der bisherigen letzten Administrativinstanz in Bundesverwaltungssachen (Art. 117, Abs. 4) ein Ersatz geboten werden sollte. Wäre die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf kassatorische Verwaltungskontrolle beschränkt geblieben, so wären die Parteien im Falle der Untätigkeit der als höchste Administrativinstanzen fungierenden Landesbehörden auf die Inanspruchnahme und amtswegige Handhabung der Aufsichtsmittel des Bundes angewiesen. Nun wurde ihnen ein echtes Rechtsmittel in die Hand gegeben.

Eine zweite neue Kompetenz des Bundesgerichtshofes bringt Art. 166, Verf. 1934: „Über die Auslegung von Verwaltungsvorschriften von grundsätzlicher Bedeutung kann der Bundesminister oder die Landesregierung, deren Wirkungsbereich von der Auslegung berührt ist, ein Rechtsgutachten des Bundesgerichtshofes einholen. Das Gutachten ist für die Verwaltung bindend." Eine im Wesen gleiche, sachlich aber sehr beschränkte Gutachterrolle hatte schon die Verf. Novelle 1929 dem Verfassungsgerichtshof mit der Bestimmung des Art. 138, Abs. 2, BVG. eingeräumt, wonach „der Verfassungsgerichtshof auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung festzustellen hat, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt". Diese Kompetenz zur authentischen Interpretation gewisser Verfassungsartikel ist auch in die neue Verf. (Art. 171) übergegangen, doch hat der Bundesgerichtshof zu dieser Kompetenz die wesensgleiche Kompetenz zur authentischen Interpretation des gesamten Verwaltungsrechtes hinzu erhalten, denn die Beschränkung auf „Verwaltungsvorschriften von grundsätzlicher Bedeutung" ist praktisch keine wirksame Schranke, weil das zur Inanspruchnahme des Bundesgerichtshofes zuständige Organ durch die Anfrage bei diesem maßgeblich zu erkennen gibt, daß eine Verwaltungsrechtsfrage „von grundsätzlicher Bedeutung" zu beantworten ist. Den Administrativparteien steht zwar ein Anspruch auf Einholung von Rechtsgutachten in den sie berührenden Rechtsangelegenheiten nicht zu, doch bleibt es ihnen unbenommen, die Einholung solcher Rechtsgutachten anzuregen, und es besteht

wohl auch ziemliche Wahrscheinlichkeit, daß die legitimierten Behörden, wo nicht ein zwingendes öffentliches Interesse zu einer bestimmten Rechtsauslegung nötigt, die Gelegenheit gerne benützen werden, ihre Bescheide auf die Autorität des Bundesgerichtshofes zu stützen, dessen Gutachten die Aufgabe der zuständigen Administrativbehörde begreiflicherweise um so mehr erleichtert, als das Gutachten des Gerichtes für die Verwaltungsbehörde bindend ist. Der rechtstheoretische Sinn der neuen Einrichtung besteht darin, daß nach dem Ermessen der Verwaltungsbehörde die Zuständigkeit zur materiellen Sachentscheidung auf das Gericht devolviert, da ja die Verwaltungsbehörde im Falle der Abforderung eines Gutachtens nur noch Sprachrohr des Gerichtes sein kann.

Im Gegensatz zu den erörterten Kompetenzerweiterungen läßt die Verf. Kompetenzbestimmungen vermissen, dank denen die Zuständigkeit der Verw. G. H. in Verwaltungsstrafsachen (Art. 130 BVG.), in vermögensrechtlichen Streitigkeiten (Art. 131) und in öffentlich-rechtlichen Dienstrechtsstreitigkeiten (Art. 132) auch nur im bisherigen Umfang auf den Bundesgerichtshof übergegangen wäre. Immerhin sind diese Sonderkompetenzen dank anderen Kompetenzbestimmungen wenigstens teilweise erhalten geblieben: Die Beschwerderechte in Verwaltungsstrafsachen, und zwar das Beschwerderecht des Bestraften wegen Rechtswidrigkeit eines Straferkenntnisses und des Privatanklägers wegen Rechtswidrigkeit des Einstellungsbescheides sind, wenn auch eine dem bisherigen Verf. Art. 130 entsprechende Kompetenzbestimmung fehlt, doch durch die Generalklausel des Art. 146 gedeckt; dagegen ist das bisherige verwaltungsgerichtliche *Gnadenrecht* (Art. 130, Abs. 2) *beseitigt* worden, vermutlich, damit nicht die administrative Strafrechtspolitik durch unvorhersehbare gerichtliche Strafmilderungen durchkreuzt werde.

Der Bundesgerichtshof hat weiterhin nur noch über Klagen zu erkennen, womit *vermögensrechtliche Ansprüche* des Bundes, der Länder, der Ortsgemeinden und Ortsgemeindeverbände *gegeneinander* geltend gemacht werden, sofern darüber weder die ordentlichen Gerichte noch die Verwaltungsbehörden zu entscheiden haben (Art. 165), d. h. er tritt in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes auf dem Gebiet der Kausalgerichtsbarkeit voll ein; dagegen wurde ihm die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes zur *Entscheidung* über *Klagen*, womit gegen den Bund, die Länder, die Bezirke oder die Gemeinden vermögensrechtliche Ansprüche öffentlich-recht-

licher Natur geltend gemacht werden, durch Nichtübernahme der einschlägigen Kompetenzbestimmung (Art. 131 BVG.) stillschweigend versagt. Das rechtspolitische Motiv dieser Beschränkung des Rechtsschutzes ist nicht ersichtlich. Das Beschwerderecht im Sinne der Generalklausel wird für dieses entfallende Klagerecht nur unter gewissen Voraussetzungen, also nur unvollkommenen Ersatz bieten können. Jedenfalls muß in Hinkunft der Weg eingeschlagen werden, über die fraglichen vermögensrechtlichen Ansprüche einen instanzmäßigen Bescheid zu provozieren; nach den allgemeinen Bestimmungen eröffnet nämlich auch das Schweigen der Behörde, aber nur das der obersten Instanz, die Beschwerdemöglichkeit. Auch die vormalige Verfassungspromesse, daß zur Entscheidung über Syndikatsansprüche das Verwaltungsgericht zuständig sein soll, ist folgerichtig entfallen.

Endlich vermißt man eine Bestimmung, die das im Art. 132 BVG. vorgesehene Klage- und Beschwerderecht in Streitfällen, die sich aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis ergeben, auf den Bundesgerichtshof übertragen würde. Das einschlägige Beschwerderecht ist aber durch die Generalklausel des Art. 164 gedeckt; nur das Klagerecht ist ersatzlos entfallen. In vielen Fällen wird aber die Beschwerde die Dienste der Klage tun müssen und können.

Beträchtliche Einschränkungen hat endlich die Staatsgerichtsbarkeit erfahren. Insbesondere ist, wie sich schon aus anderem Zusammenhang ergab, die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten aufgehoben worden. Desgleichen ist die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes und anderer Landesorgane in deren Eigenschaft als Organe der mittelbaren Bundesverwaltung gegenüber der Bundesregierung aufgehoben worden. Die Verantwortungslosigkeit des Bundespräsidenten soll das autoritäre Prinzip durch Hebung der Rechtsstellung der Exekutive symbolisieren. Die Verantwortlichkeit von Landesorganen in ihrer Eigenschaft als Organe der mittelbaren Bundesverwaltung ist überflüssig geworden, weil viel radikalere Interventionsmöglichkeiten als der Umweg einer Klage beim Verfassungsgericht die Bundesregierung in die Lage versetzen, Verwaltungsvorschriften und Weisungen den Ländern gegenüber wirksam zu machen.

Von den praktisch minder bedeutsamen Unterschieden zwischen dem Wirkungskreis des Bundesgerichtshofes und den Kompetenzen des Verfassungs- und des Verwaltungsgerichtshofes, die größtenteils mehr redaktionelle Verbesse-

rungen als meritorische Änderungen bezwecken, muß aus Raumgründen abgesehen werden.

Dem organisatorischen Aufbau des Bundesgerichtshofes gibt seine quantitativ überwiegende Rolle als Verwaltungsgericht das Gepräge: Er ist in der Hauptsache ein Beamtengericht.

Die Rolle als Verfassungsgericht spielt ein besonderer Verfassungssenat, dessen Berufsrichter durch ehrenamtliche Richter zu ergänzen sind; Das BÜG. (§ 48, Abs. 4) nennt diese Mitglieder des Verfassungssenates im Gegensatze zu den Berufsrichtern „außerordentliche Mitglieder". Für die Bestellung der Berufsrichter des Bundesgerichtshofes gelten fast ausnahmslos dieselben Bestimmungen, wie sie für die Zusammensetzung des Verwaltungsgerichtshofes in Geltung standen. Bemerkenswert ist die Abweichung, daß der Bundesgerichtshof nicht mehr das Vorschlagsrecht hat, das dem Verwaltungsgerichtshof zugestanden hatte (Art. 134, Abs. 2 BVG.). Der Bundesgerichtshof ist somit von jener Mitbestimmung an seiner Zusammensetzung ausgeschlossen, die auch die Verf. 1934 im allgemeinen den Gerichten eingeräumt hatte (Art. 102, Abs. 1).

Die vier „weiteren" („außerordentlichen") Mitglieder des Verfassungssenates ernennt der Bundespräsident auf Grund von Dreiervorschlägen, die für zwei Mitglieder und deren Ersatzmänner der Staatsrat und für die übrigen zwei Mitglieder und deren Ersatzmänner der Länderrat zu erstatten hat. Ein Vorschlag der Bundesregierung oder eine Gegenzeichnung erfolgt nicht. Diese vier außerordentlichen Mitglieder sollen einerseits das Element qualifizierter (verfassungsrechtlicher) Fachkenntnis, andererseits das Element qualifizierter (durch die besonderen verfassungsgerichtlichen Funktionen bedingten) Unabhängigkeit gegenüber der Regierung darstellen. Eine neue Verfahrensbestimmung der Verfassungsurkunde (Art. 179, Abs. 3) schützt Gesetze vor leichter Kassation. Für ein Erkenntnis des Bundesgerichtshofes, womit ein Gesetz oder Stellen eines solchen als verfassungswidrig aufgehoben werden, ist nämlich eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen erforderlich.

XIII. Das Verfassungsübergangsgesetz

Zugleich mit dem überwiegenden Teile der Verfassung 1934 ist am 1. Juli 1934 das Verfassungsübergangsgesetz 1934 in Kraft getreten. Die Verfassungsgebung ist der gesetzgeberischen Tradition der Republik in der Richtung treu-

geblieben, daß ein Übergangsgesetz beträchtlichen Umfanges und von nicht geringer rechtlicher Bedeutung das neue Verfassungsregime einbegleitet. Ihrem Inhalt nach sind die mannigfaltigen Bestimmungen des Verfassungsübergangsgesetzes in solche zu sondern, die lediglich eine Überleitung gewisser Rechtseinrichtungen der alten in die neue Verfassungsära bezwecken, und in solche, die in Ergänzung der Bestimmungen der Verfassung 1934 oder an Stelle gewisser Bestimmungen der Verfassung 1934 eine Geltung von mehr oder minder langer Dauer beabsichtigen. Während die erste Gruppe von Bestimmungen wegen ihrer ephemeren Natur kein größeres Interesse beanspruchen kann, stellt die zweite Gruppe von Bestimmungen eine höchst beachtenswerte Ergänzung der Verfassungsurkunde dar. Man hätte vielleicht nach den Erfahrungen des Verfassungsübergangsgesetzes 1920 erwarten können, daß alle Bestimmungen, die nicht ausschließlich der Überleitung von dem bisherigen in das neue Verfassungsregime dienen, in die Verfassungsurkunde selbst verarbeitet worden wären, was die an sich gewiß höchst erfreuliche Reduktion der Verfassungsrechtsquellen, welche die Verfassung 1934 herbeigeführt hat, noch um einen Schritt weitergetrieben und eine nahezu völlige Konzentration des Verfassungsrechtes in einer Verfassungsurkunde und damit eine volle Übersichtlichkeit des Standes des Verfassungsrechtes erzielt hätte.

Die Bestimmungen des Verfassungsübergangsgesetzes sind nicht nach ihrer Geltungsdauer gesondert, sondern schließen sich ohne Rücksicht, ob sie eine bloße Überleitung oder einen Dauerzustand bezwecken, in ihrer Reihenfolge an die inhaltlich korrespondierenden Artikel der Verfassungsurkunde an.

Die allgemeinen Bestimmungen des Art. I enthalten in der Hauptsache eine Rezeptionsklausel und andere Überleitungsbestimmungen. Die Rezeptionsklausel des § 1 VÜG. 1934 korrespondiert jener des § 16 des Beschlusses über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt vom 30. Oktober 1918, StGB. Nr. 1. Nach dieser ersten republikanischen Verfassungsurkunde sollten die Gesetze und Einrichtungen des Kaisertums Österreich in Kraft bleiben, soweit sie mit der neuen Verfassung zu vereinbaren waren. Nach der Fassung des § 1 VÜG. 1934 bleiben „alle gegenwärtig in Kraft befindlichen Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder einschließlich der aus der Rechtsordnung des altösterreichischen Staates übernommenen Vorschriften, soweit sie nicht mit Bestimmungen der Verfassung

1934 in Widerspruch stehen oder dieses Bundesverfassungsgesetz, betreffend den Übergang zur ständischen Verfassung, nichts anderes bestimmt, als Bundes- oder Landesgesetze oder als Verordnungen des Bundes oder der Länder im Sinne der Verfassung 1934 in Geltung". Eine solche Rezeptionsklausel war nur unter der Voraussetzung erforderlich, daß von der neuen Verfassung die Rechtskontinuität unterbrochen worden ist, weil sich ja bei kontinuierlicher Rechtsentwicklung die Fortgeltung des älteren Rechtes, soweit es inhaltlich mit dem neuen Rechte in Einklang zu bringen ist, von selbst versteht. Psychologisch mag die Rezeptionsklausel so zu erklären sein, daß man gegen allfällige Anzweifelungen der legitimen Entstehung des neuen Verfassungszustandes die rechtspolitisch unvermeidliche Fortgeltung des älteren Rechtes, das ja nicht mit einem Schlage so wie die Verfassung selbst erneuert werden konnte, sicherstellen wollte. Nimmt man freilich an, daß nicht die von der alten Verfassung eingesetzte verfassunggebende Gewalt, sondern eine ursprüngliche neue verfassunggebende Autorität die Quelle der neuen verfassungsgesetzlichen Ordnung sei, dann ist die Fassung der Rezeptionsklausel ebenso verfehlt wie die der ersten Verfassungsurkunde der Republik vom 30. Oktober 1918, denn der revolutionäre Ursprung dieser Verfassung bedingte ein Ingeltungsetzen der Rechtsordnung des früheren Staates, und ein Oktroi der Verfassung 1934 würde nicht weniger ein Ingeltungsetzen des älteren Rechtes bedingen. Die neue Diktion der Rezeptionsklausel läßt übrigens die Frage entstehen, inwieweit die Rechtsordnung der „Republik Österreich" vom „Bundesstaat Österreich" übernommen sei. § 1 BÜG. spricht lediglich von den „in Kraft befindlichen Gesetzen und Verordnungen des Bundes und der Länder"; das ist offenbar keine erschöpfende Aufzählung der Rechtsquellen, zu denen insbesondere noch die Staatsverträge materiellrechtlichen Inhalts, das Gewohnheitsrecht und die autonomen Statuten, falls man sie nicht zu den Verordnungen zählt, zu rechnen sind; übrigens gehört auch die durch die Summe von Urteilen oder Verwaltungsakten geschaffene Rechtslage zur Rechtsordnung. Die Verfassungsurkunde 1918 suchte die Summe der Rechtsquellen und sonst rechtserheblichen Staatsakte durch die Formel „Gesetze und Einrichtungen" zu erfassen. Die nunmehrige Formel („Gesetze und Verordnungen") ist jedenfalls enger und ergibt nur dann den offenbar beabsichtigten Sinn, wenn man sie als pars pro toto, als beispielhafte Kennzeichnung der *gesamten Rechtsordnung* versteht. Diese Auslegungsfrage wäre

vermieden worden, wenn etwa gesagt worden wäre, die „Rechtsordnung der Republik Österreich" — zu der ja auch das rezipierte Recht des Kaisertums Österreich gehört hat — „wird Recht des Bundesstaates Österreich, soweit sie nicht zu Bestimmungen der Verfassung 1934 in Widerspruch steht".

Der Rezeptionsklausel des § 1 folgt im § 2, 1. Abs. VÜG. eine Derogationsnorm: „Insoweit die im § 1 bezeichneten Gesetze und Verordnungen mit organisatorischen Bestimmungen der Verfassung 1934 in Widerspruch stehen — insbesondere, was die Zuständigkeit und die Zusammensetzung der Behörden oder deren Eigenschaft als Bundes- oder Landesbehörden anbelangt —, gelten sie als sinngemäß abgeändert." Auch eine solche Derogation ist als Folge des Inkrafttretens der neuen Verfassung selbstverständlich, und zwar sogar ohne die im Gesetzestext ausgesprochene Beschränkung auf die „organisatorischen Bestimmungen der Verfassung 1934". Die Hervorhebung der organisatorischen Bestimmungen im § 2, Abs. 1 kann sinnvollerweise ebenso wie die der Bestimmungen über Zuständigkeit und Zusammensetzung der Behörden nur als beispielweise Hervorhebung der Folgen der ipso-iure Derogation verstanden werden, wofern man nicht etwa annehmen will, daß andere Bestimmungen der neuen Verfassung gegenüber dem älteren Rechte keine derogatorische Kraft haben sollen. Im übrigen muß sich sinnvollerweise die derogatorische Wirkung des neuen Verfassungsrechtes auf alle rezipierten Rechtseinrichtungen und nicht bloß auf den Inhalt von formellen Gesetzen und Verordnungen erstrecken. Im Anschluß an diese Derogationsnorm stellt die Verfassung Überleitungsbestimmungen für solche anhängige Verwaltungsverfahren auf, für die sich die staatsrechtliche Zuständigkeit des Bundes oder der Länder geändert hat; es handelt sich um Normen, die durch den Eintritt der Rechtskraft der anhängigen Verfahren obsolet werden.

Von großer grundsätzlicher und möglicherweise auch von nicht geringer praktischer Bedeutung kann dagegen die Bestimmung des § 2, Abs. 2 werden. „Wenn sich über die Anwendbarkeit oder über die Auslegung der Bestimmung des Abs. 1, erster Satz, Zweifel ergeben, kann je nach der Zuständigkeit des Bundes oder der Länder zur gesetzlichen Regelung des betreffenden Gegenstandes entweder die Bundesregierung oder die zuständige Landesregierung diese Angelegenheit bis zur Erlassung einer der Verfassung 1934 entsprechenden gesetzlichen Bestimmung vorläufig durch Ver-

ordnung regeln." In dieser Bestimmung ist die Ermächtigung zu authentischer Gesetzesauslegung im Verordnungswege, also im Grunde zu gesetzeskräftigen Verordnungen gelegen. Die Ermächtigung geht dahin, die rezipierten Rechtsquellen der neuen Verfassungslage anzupassen, genauer dahin, authentisch festzustellen, in welchem Sinne das rezipierte Recht durch die neue Verfassung geändert ist. Diese Verordnungsvollmacht ist so lange aktuell, als überhaupt aus der Zeit vor der Verfassung 1934 stammende Rechtsquellen unter der Herrschaft der Verfassung 1934 gelten. Soweit nicht solche Auslegungsverordnungen ergehen, haben die zuständigen Rechtsanwendungsorgane — orientiert an der Rechtswissenschaft — die Auslegung im Einzelfalle vorzunehmen.

Die wichtigste unausgesprochene derogatorische Folgerung aus der neuen Verfassungsrechtslage besteht darin, daß bisheriges Bundes- und Landesrecht den Charakter als solches wechselt, wofern die Kompetenz zur Rechtsetzung auf solchem Gebiet zwischen Bund und Land eine Verschiebung erfährt; die jeweilige gesetzgebende Autorität im Sinne der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung gibt dem Rechtsbereiche, über das sie gesetzgeberisch verfügen kann, den Charakter als Bundes- oder Landesrecht. Eine bestimmte Modifikation des rezipierten bisherigen Rechtes spricht der § 3 VÜG. ausdrücklich aus. „Die in einzelnen Gesetzen dem Nationalrat (der Nationalversammlung) oder dem Bundesrat oder einem Ausschuß dieser Vertretungskörper auf dem Gebiete der Vollziehung eingeräumten Befugnisse übt bis zu einer anderweitigen gesetzlichen Regelung die Bundesregierung aus. Das bundesgesetzlich für bestimmte Verordnungen vorgesehene Erfordernis des Einvernehmens mit dem Hauptausschuß des Nationalrates entfällt." So wie nach dem Ermächtigungsgesetz vom 30. April 1934 die Bundesregierung als Rechtsnachfolgerin der dem Nationalrat und Bundesrat verfassungsgesetzlich eingeräumten Kompetenzen fungiert hat, hat sie auch in der Folge als Rechtsnachfolgerin jener Kompetenzen zu fungieren, die den genannten Vertretungskörpern einfach-gesetzlich eingeräumt worden waren.

Die sonstigen Übergangsbestimmungen werden, auch soweit sie allgemeinen Charakter haben, im Art. II des VÜG. 1934 zusammengefaßt und zu den einzelnen Artikeln der Verfassung 1934 in Beziehung gesetzt.

Die erste einschlägige Bestimmung bezieht sich auf den Staatsnamen, der schon im Titel und sodann im

Tenor der kriegswirtschaftlichen Verordnung vom 24. April 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl. 239, aus „Republik Österreich" in „Bundesstaat Österreich" umgeändert und — trotz der zeitlichen Bedingtheit durch das Inkrafttreten der Verfassung 1934 — im Titel des „Bundesgesetzblattes für den Bundesstaat Österreich" vorweggenommen worden war. Auffälligerweise ist die neue Staatsbezeichnung ausdrücklich weder im Titel noch im Text der Verfassungsurkunde festgelegt. In der Regel spricht die Verfassung bloß von Österreich. (Art. 1, Art. 3, Abs. 1 und 2), ausnahmsweise freilich schon vom Bundesstaate Österreich (Art. 3, Abs. 3, Art. 98, Abs. 1). Das Verfassungsübergangsgesetz paßt dieser neuen Terminologie die älteren Vorschriften durch die Anordnung an, daß in ihnen an die Stelle der Bezeichnung „Republik Österreich" der neue Staatsname „Bundesstaat Österreich" zu treten hat. Sollen auch in diesem Zusammenhang „Gesetze und Verordnungen" nur als Beispiele für alle älteren Rechtsquellen zu verstehen sein, so würde dies die Folge haben, daß insbesondere auch die Staatsverträge in solche mit dem „Bundesstaat Österreich" korrigiert werden. Es bleibe dahingestellt, ob eine einseitige innerstaatliche Rechtsnorm diese Korrektur in zweiseitigen Akten, wie es die Staatsverträge sind, vornehmen darf, wie ja überhaupt die Änderung des Staatsnamens in „Bundesstaat Österreich" eine Abweichung von dem im Staatsvertrag von St. Germain festgesetzten Ausdruck „Republik Österreich" bedeutet. Mir erscheint die Änderung des Staatsnamens unter allen Umständen als zuläßiger Ausfluß der staatlichen Souveränität, doch kann eine derartige Bestimmung eigentlich nur Relevanz pro futuro und nicht pro praeterito haben. Der Versuch einer rückwirkenden Änderung eines Namens, welches Rechtssubjektes immer, wie er uns im § 4 des VÜG. begegnet, ist ein Versuch an einem untauglichen Objekt. Die normative Bedeutung der zitierten Anordnung beschränkt sich darauf, daß in einer Republikation der rezipierten Gesetze und Verordnungen der alte durch den neuen Namen zu ersetzen ist; dies verstünde sich aber wohl auch implicite aus der Verfassungsgebung für den „Bundesstaat Österreich".

Die normative Bedeutung der neuen Beschreibung des Staatswappens und des Staatssiegels des Bundesstaates Österreich (Art. 3, Verf. 1934) besteht darin, daß das Staatswappen und Staatssiegel in der neuen Gestalt amtlich und außeramtlich zu gebrauchen ist. § 5 VÜG. prolongiert die Berechtigung zur Führung des bisherigen

Staatswappens in Sinne des Ges. vom 8. Mai 1919, StGBl. 257, auf ein Jahr vom Tage der Kundmachung des BÜG., das ist bis 23. Juni 1935. Ab 1. Juli 1934 darf aber auch schon von Privatpersonen das neue, durch Kundmachung der Bundesregierung[1]) zur Darstellung gebrachte Wappen geführt werden.

§ 7 BÜG. hat eine teilweise Modifikation des Art. 11, Verf. 1934 zum Gegenstand, indem das dort statuierte starre Prinzip hierarchischer Unterordnung in einer bestimmten Richtung aufgelockert wird. Wenn nämlich Art. 11 bestimmt, daß die Organe des Bundes, der Länder und der Selbstverwaltungskörper unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder die Verwaltung führen und hiebei an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden sind, so duldet diese Anordnung keinerlei Ausnahmen. Das BÜG. gibt nun aber einer solchen Ausnahme durch die Bestimmung Raum, daß Art. 11, Abs. 1 der Verf. 1934 Vorschriften nicht im Wege steht, „die die Selbständigkeit und Unabhängigkeit kollegial eingerichteter Verwaltungsorgane festsetzen". Es kann also einfachgesetzlich das Weisungsrecht gegenüber kollegialen Verwaltungsorganen durch die Anordnung einer selbständigen und unabhängigen Willensbildung rechtmäßig ausgeschlossen und damit die Verfassung von Kollegialorganen jener von Gerichten angeglichen werden — eine Möglichkeit, von der ja bisher schon die Gesetzgebung, z. B. die meisten Gesetze, die das Verfahren der Disziplinarbehörden regeln, ohne besondere verfassungsgesetzliche Ermächtigung Gebrauch gemacht haben. Die in Rede stehende Verfassungsbestimmung bedeutet darüber hinaus eine authentische Interpretation der einschlägigen Organisationsgesetze in der Hinsicht, daß die mit Selbständigkeit und Unabhängigkeit ausgestatteten Kollegialorgane im Zweifel Verwaltungsorgane sind. Theorie und Praxis schwankte bekanntlich zwischen ihrer Deutung als Gerichte und Verwaltungsbehörden. Nur durch die Ausstattung mit den weiteren Attributen der richterlichen Unabhängigkeit, nämlich der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Mitglieder des Kollegiums, würde dieses aus einer Verwaltungsbehörde in ein Gericht transformiert werden.

Die Bestimmungen über die Haftung für Schäden aus rechtswidriger Staatstätigkeit sind bekanntlich wiederum auf

---

[1]) Diese Kundmachung ist am 2. Juli 1934, unter BGBl. II, Nr. 108, ergangen.

unbestimmte Zeit suspendiert. Zugleich wird aber auch das Syndikatsgesetz vom 12. Juli 1872, RGBl. 112, den neuen, insoweit übrigens schon von der Verfassungsnovelle 1929 aufgestellten Normativbestimmungen mit unmittelbarer Rechtswirksamkeit in der Weise angepaßt, daß die Schadenersatzhaftung des Bundes und der richterlichen Beamten nur im Falle eines vorsätzlich oder grob fahrlässig zugefügten Schadens eintritt.

Sicherheitshalber erklärt § 9 VÜG. 1934 das Staatsgrundgesetz über die allg. Rechte der Staatsbürger, die Gesetze zum Schutze der persönl. Freiheit und des Hausrechtes und den Beschluß der provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918 über die Aufhebung der Zensur ausdrücklich für aufgehoben. Die genannten Rechtsquellen sind übrigens schon implicite durch das 2. Hauptstück der Verf. 1934 aufgehoben. Jeder Jurist, der für gesetzgeberische Leistungen der Vorväter Respekt hat, wird aus diesem, vom VÜG. dargebotenen Anlaß dankbar jener gesetzgeberischen Ruhmestat des kaiserlichen Österreich gedenken, die in jenem Staatsgrundgesetz beschlossen war und durch zwei Menschenalter dem Staatsleben Richtung gewiesen hat. War jenes Gesetz als Vermächtnis der Monarchie unverändert in die Verfassung der demokratischen Republik Österreich übergegangen, so lebt es nun wenigstens in seinen Grundgedanken als inhaltlicher Bestandteil der neuen autoritär-ständischen Verfassung fort.

Um von bloß intern organisatorischen Bestimmungen abzusehen, verdient die Bestimmung des § 14, Abs. 2 Hervorhebung, die aus dem Verfassungsübergangsgesetz 1929 die Ermächtigung zu selbständigen Polizeiverordnungen übernimmt. In Anbetracht der zahlreichen Kompetenzen zu selbständigen Verordnungen, wie sie namentlich das 10. Hauptstück als „Notrechte der Verwaltung" gebracht hat, mag die Beibehaltung dieser Verordnungskompetenz überraschen, doch hat sie gewiß auch neben diesen Verordnungsermächtigungen einen guten Sinn, weil sie anderen Organen, nämlich sämtlichen mit Aufgaben der allgemeinen Sicherheitspolizei betrauten Behörden (d. s. die Bezirksverwaltungsbehörden, die besonderen Bundespolizeibehörden, die Landeshauptmannschaften und das Bundeskanzleramt) erteilt ist, und nur dadurch bedingt ist, daß die beabsichtigte Maßnahme zum Schutz der gefährdeten körperlichen Sicherheit von Menschen oder der gefährdeten Sicherheit des Eigentums diene. Diese Ermächtigung soll bis zur Erlassung bundesgesetzlicher Be-

stimmungen über die Befugnisse der Behörden auf dem Gebiete der allgemeinen Sicherheitspolizei gelten und ist somit in Wirklichkeit nicht terminiert. Die Ermächtigung hat also nicht den Charakter einer Übergangsbestimmung und würde systematisch richtiger in der Verfassung selbst ihren Platz gefunden haben. Von Bedeutung ist auch die in demselben Paragraphen (Abs. 3) enthaltene demonstrative Aufzählung von Wachkörpern und Wachpersonal. Wachkörper im Sinne der Legaldefinition des Verfassungsgesetzes sind bewaffnete oder uniformierte oder sonst nach militärischem Muster eingerichtete Formationen, denen Aufgaben polizeilichen Charakters übertragen sind. Im Sinne des herrschenden Polizeibegriffes wären auch die Organe des polizeilichen Außendienstes, die der Ausübung von Aufgaben der speziellen Verwaltungspolizei dienen, als Wachkörper zu qualifizieren. Das Gesetz versagt ihnen aber diese rechtliche Eigenschaft, gleichviel ob sie ihrer Organisationsnorm gemäß den gesetzlichen Kriterien eines Wachkörpers entsprechen oder nicht; und zwar im einzelnen dem zum Schutze der Landeskultur wie der Land- und Forstwirtschaft, des Bergbaues, der Jagd, der Fischerei und anderer Wasserberechtigungen aufgestellten Wachpersonal, den Organen der Marktaufsicht und der Feuerwehr. Die Gemeinden, auf die sich nicht der örtliche Wirkungskreis von Bundespolizeibehörden erstreckt, denen eine Bundessicherheitswache beigegeben ist, dürfen auch in Hinkunft (in Konkurrenz mit der Bundesgendarmerie) Gemeindewachkörper halten, wofern solche am 1. Juli 1934 bereits bestanden haben.

Art. 34, Abs. 1, Z. 16 Verf. 1934 räumt dem Bunde unter anderm die ausschließliche Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich solcher Maßnahmen ein, die aus Anlaß eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen. Es ist dies bekanntlich die verfassungsgesetzliche Grundlage für kriegswirtschaftliche Maßnahmen, deren Beziehung zum Krieg oder zu Kriegsfolgen eine partielle Kompetenzdevolution von den Ländern auf den Bund zur Folge hat. Zu dieser Kompetenzbestimmung ordnet nun § 17 VÜG. ergänzend an: „Der sich auf die Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft beziehende Teil der Bestimmung des Art. 34, Abs. 1, Z. 16 gilt auch für die Fortdauer der durch die kriegerischen Ereignisse der Jahre 1914 bis 1918 hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnisse. Der Zeitpunkt,

von dem ab die im Abs. 1 bezeichneten außerordentlichen Verhältnisse als behoben anzusehen sind, wird durch Bundesgesetz festgestellt." Der Sinn dieser Bestimmung ist eine authentische Interpretation, daß auch gegenwärtig noch bis zu einem durch Bundesgesetz auszusprechenden Endtermin die Kriegsfolgen nachwirken, und mithin die Voraussetzung für kriegswirtschaftliche Maßnahmen des Bundes — auch soweit sie in grundsätzliche Landeskompetenz eingreifen — gegeben ist. Über die Ermächtigung zu kriegswirtschaftlichen Verordnungen trifft weder die Verf. 1934, noch das VÜG. ausdrücklich Verfügung. Diese Verordnungsvollmacht ist m. E. nicht durch die anderen Verordnungsvollmachten konsumiert, sondern nur praktisch überflüssig geworden. Diese Tatsache für sich allein kann aber nicht als Derogation der Verordnungsvollmacht erkannt werden. Bisherige Verfassungsgesetze und so auch das VÜG. 1920, welches das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz rezipiert hat, sind auch nicht durch das Inkrafttreten der Verf. 1934 und des VÜG. 1934 ipso iure erloschen, sondern nur, soweit ihnen nicht durch widersprechendes neues Recht derogiert ist, aus der Verfassungsstufe in die einfache Gesetzesstufe verlegt. Es ist zwar paradox, daß ein einfaches Gesetz eine Ermächtigung zu gesetzesändernden Verordnungen enthält, aber kraft ausdrücklicher oder stillschweigender verfassungsgesetzlicher Anordnung vermag dies auch ein einfaches Gesetz, also besteht auch bis zu dem Inkrafttreten des im § 17, Abs. 2 des VÜG. 1934 vorgesehenen Bundesgesetzes die Vollmacht zu kriegswirtschaftlichen Verordnungen im bisherigen Umfang aufrecht. Ausdrücklich wird im § 20 die Vollmacht zu selbständigen lokalpolizeilichen Verordnungen der Gemeinden aufrecht erhalten.

Von überragender, nämlich staatsformeller Bedeutung sind die Bestimmungen des § 21 und die korrespondierenden Bestimmungen der §§ 29 und 39 VÜG.; hier finden sich jene kollegialen Einrichtungen geregelt, die bis zum Inkrafttreten der ständischen Ordnung gewissermaßen als Platzhalter der in der Verfassungsurkunde selbst geregelten ständischen Vertretungskörper, nämlich des Bundeskulturrates, Bundeswirtschaftsrates und somit mittelbar des Bundestages, ferner der Landtage und der Gemeindetage bestehen sollen. Zugleich werden ergänzende Bestimmungen über die Berufung des Staatsrates erlassen. Bloß der Staatsrat hat hienach schon von vornherein in der ihm von der Verfassungsurkunde zugedachten Organisation in Tätigkeit zu treten; die anderen aufgezählten Vertretungskörper

im Sinne des Verfassungsübergangsgesetzes haben mit den gleichbenannten Kollegien im Sinne der Verfassungsurkunde außer dem Namen nur das Erfordernis einer bestimmten beruflichen Gliederung gemeinsam. Der ständische Charakter eines Kollegiums ist aber nicht schon durch das Erfordernis einer bestimmten Berufsschichtung, sondern erst durch das zusätzliche Erfordernis eines bestimmten Berufungsweges begründet, nämlich durch eine Berufungsordnung, die den repräsentierten Schichten bestimmenden Einfluß an der Auswahl ihrer Repräsentanten sichert. Während der Wirtschaftsrat, Kulturrat, Bundestag, die Landtage, die Gemeindetage in der ihnen von der Verfassungsurkunde zugedachten Gestalt ganz oder teilweise den Charakter echter ständischer Repräsentationen haben, kann im Sinne des Übergangsgesetzes lediglich von quasiständischen Vertretungskörpern gesprochen werden.

Die ursprüngliche Zusammensetzung des Staatsrates hat zwar unter Beobachtung der in der Verfassungsurkunde (Art. 46) aufgestellten Organisationsnormen, aber unter Formen vor sich zu gehen, die von der späteren Ergänzung des Staatsrates abweichen. Während in der Folge Neuberufungen in den Staatsrat aus eigener Initiative des Bundespräsidenten, nur unter Gegenzeichnung des Bundeskanzlers erfolgen, ist für die erstmaligen Berufungen in den Staatsrat, nämlich seine ursprüngliche Zusammensetzung, die Initiative dem Bundeskanzler vorbehalten und die auf Grund dieses Vorschlages erfolgende Ernennung von Seite des Bundespräsidenten außerdem an die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers gebunden. Die Berufungsordnung für den Kulturrat und Wirtschaftsrat ist in der Verfassungsurkunde einer besonderen einfachgesetzlichen Regelung vorbehalten. Für die vorläufige Zusammensetzung dieser Vertretungskörper stellt das VÜG. Richtlinien auf, die insolange Geltung haben, als nicht die in den Artikeln 47 und 48 der Verf. 1934 vorgesehenen Bundesgesetze über die Berufung des Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates ergangen sind. Die Mitglieder des Bundeskulturrates und des Bundeswirtschaftsrates werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers und mit dessen Gegenzeichnung berufen. Die Vorschläge des Bundeskanzlers sind nur durch „gutächtliche Äußerungen" kultureller Gemeinschaften und beruflicher Organisationen bedingt. Eine solche gutächtliche Äußerung setzt — zum Unterschied von einem Vorschlag — voraus, daß das präsumtive Mitglied des Vertretungskörpers schon

vom Bundeskanzler nominiert ist. Es liegt auch vollständig im Ermessen des Bundeskanzlers, an welche Organisationen er sich um eine gutächtliche Äußerung wendet. Übrigens sind er und der Bundespräsident auch in keiner Weise an die Äußerungen der befragten Organisationen gebunden. Der Bundespräsident kann auch auf Vorschlag des Bundeskanzlers Mitglieder des Bundeskulturrates und des Bundeswirtschaftsrates abberufen und an ihrer Stelle andere Mitglieder in diese vorberatenden Organe der Bundesgesetzgebung berufen. Die Form der Bestellung der Mitglieder der quasiständischen Vertretungskörper ist also bis auf weiteres die frei widerrufliche Ernennung, wobei die Idee einer Berufsvertretung streng genommen nicht durch die berufliche Kontingentierung der Vertreter, sondern nur durch die Hörung freier Organisationen angedeutet wird. Diese freien Organisationen sind offenbar nur ein Notbehelf, dessen man sich bis zur Einrichtung der ständischen Berufskörperschaften bedienen muß und dessen Anteil an der Bildung der Vertretungskörper somit auch nicht so weit gehen kann wie der der echten ständischen Körperschaften. Das freie Abberufungsrecht ist eine notwendige Sicherung gegen oppositionelle Einstellung der Mitglieder, deren voraussichtliche Haltung ja im Falle des Berufungsweges der Wahl unbestimmbarer ist als im Falle der Ernennung. Jedenfalls stellt es diese Berufungsordnung sicher, daß der Kulturrat und Wirtschaftsrat in ihrer vorläufigen Gestalt ebenso zuverlässig zur Regierung stehen wie der im Übergangsregime ebenso wie in der ständischen Ordnung rein autoritär zu bestellende Staatsrat. Indes ist selbst durch die zitierten ergänzenden Bestimmungen des VÜG. die Zusammensetzung des Kultur- und Wirtschaftsrates noch nicht endgültig geklärt. Das VÜG. überläßt die Frage der Aufteilung der Mitglieder auf die in Frage kommenden sozialen Gruppen nicht der mittelbaren Lösung im administrativen Wege durch die Auswahl bestimmter Persönlichkeiten, sondern setzt eine legislative Fixierung der Zahlen der auf die einzelnen sozialen Gruppen entfallenden Mitglieder voraus. Materiell kommt freilich der legislative Weg auf dasselbe wie der administrative Weg heraus, da im ersten Fall die berufliche Kontingentierung eine Aufgabe der Bundesregierung und im zweiten Fall eine Aufgabe des Bundespräsidenten und Bundeskanzlers ist. Die Zahl der in den Kulturrat zu berufenden Vertreter von gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft

und der Kunst sowie die Zahl der unter Berücksichtigung der selbständigen und unselbständigen Berufsangehörigen in den Bundeswirtschaftsrat zu berufenden Vertreter bestimmt ein Bundesgesetz. Die Zusammensetzung des ersten Bundeskulturrates und des ersten Bundeswirtschaftsrates wurde durch das — mittlerweile bereits novellierte — Bundesgesetz vom 9. Oktober 1934, BGBl. II, 284, in folgender Weise geregelt: Dem Bundeskulturrat gehören an: 8 Vertreter der römisch-katholischen Kirche, 1 Vertreter der evangelischen Kirche, 1 Vertreter der israelitischen Religionsgesellschaft, 22 Vertreter des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, je 4 Vertreter der Wissenschaft und der Kunst. Dem Bundeswirtschaftsrat gehören an: 29 Vertreter der Land- und Forstwirtschaft, 15 Vertreter der Industrie und des Bergbaus, 12 Vertreter des Gewerbes, 9 Vertreter des Handels und Verkehrs, 5 Vertreter des Geld-, Kredit- und Versicherungswesens, 5 Vertreter der freien Berufe, 7 Vertreter des öffentlichen Dienstes. Diese Mandatsverteilung dürfte wohl für die endgültige Zusammensetzung der genannten Vertretungskörper präjudiziell werden. In ähnlicher Weise trifft das VÜG. für die Zusammensetzung der Landtage und Gemeindetage provisorisch Vorsorge. Die Mitglieder beider Vertretungskörper werden bis zur Aktivierung der Berufsstände vom Landeshauptmann ernannt. Der Landeshauptmann ist bei diesen Ernennungen verfahrensrechtlich in der Weise gebunden, daß er gutächtliche Äußerungen kultureller Gemeinschaften und Vorschläge der Vaterländischen Front einzuholen sowie die übrigen Mitglieder der Landesregierung zu hören hat; die Vaterländische Front ist verpflichtet, die Vorschläge nach Fühlungnahme mit beruflichen Organisationen im Land beziehungsweise in der Gemeinde zu erstatten. Es ist offenbar beabsichtigt, wenn auch nicht eindeutig angeordnet, daß die gutächtlichen Äußerungen kultureller Gemeinschaften nur hinsichtlich solcher Personen einzuholen sind, die als Vertreter der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst gelten sollen, daß dagegen die Vorschläge der Vaterländischen Front nur Personen nominieren sollen, die einer der berufsständischen Hauptgruppen (Art. 47, Abs. 4, Verf. 1934) angehören und als deren Vertreter gelten sollen. Bemerkenswert ist an den genannten Verfahrensvorschriften, daß durch sie die Vaterländische Front in einem Verfassungsgesetz verankert und als Teilhaberin der staatlichen Willensbildung

und als Mittlerin zwischen dem Landeshauptmann und den lokalen beruflichen Organisationen — nicht auch zwischen dem Landeshauptmann und den kulturellen Gemeinschaften — eingeführt ist. Mangels einer entgegenstehenden Bestimmung darf man wohl den Vorschlag derart für verbindlich erachten, daß im Bereiche des Vorschlagsrechtes nur vorgeschlagene Personen in den Landtag beziehungsweise Gemeindetag entsendet werden dürfen. Dieser autoritäre Zug der Berufung der Landtage und Gemeindetage wird im Fall der Landtage durch einen unitarischen Zug verstärkt. Die Festsetzung der Gesamtzahl und die zahlenmäßige Verteilung der Mitglieder des Landtages auf die kulturellen Gemeinschaften und die berufsständischen Hauptgruppen des Landes bedarf der Genehmigung des Bundeskanzlers. Diese war binnen einem Monat nach der Kundmachung des BÜG., also bis 23. Juli 1934 unter Vorlage eines Planes der zahlenmäßigen Aufteilung anzusprechen. Eine gleichartige Mitbestimmung des Bundeskanzlers an der Zusammensetzung der Gemeindetage mußte schon darum entfallen, weil die Bevölkerungsverteilung in den G e m e i n d e n, in denen Angehörige bestimmter Berufe und insbesondere kultureller Gruppen oft überhaupt fehlen, die Zugrundelegung eines starren Verteilungsschlüssels ausschließt. Schon in manchen L ä n d e r n mag die Berücksichtigung einzelner kultureller Kreise (z. B. Wissenschaft und Kunst) oder beruflicher Hauptgruppen (z. B. Geld-, Kredit- und Versicherungswesen) einigermaßen problematisch sein. Das BÜG. setzt auch Höchst- bzw. Mindestzahlen der lokalen Vertretungskörper fest. In jeden Landtag sind höchstens 36 Mitglieder zu berufen (§ 29, Abs. 2). Im Falle der gänzlichen Erneuerung eines Gemeindetages sind mindestens 6 und höchstens 36 Mitglieder zu bestellen (§ 39, Abs. 1, Pkt. 2). Die Gemeindevertretungen bleiben in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung bestehen, wenn nicht der zuständige Landeshauptmann an Stelle von Mitgliedern, deren Mandate erloschen sind, andere Personen zu Mitgliedern ernennt oder den Gemeindetag auflöst und andere Personen zu Mitgliedern des Gemeindetages ernennt. Die Mitglieder der Land- und Gemeindetage sind in derselben einfachen Weise wie die des Bundeskultur- und Wirtschaftsrates amovierbar. Der Landeshauptmann kann Mitglieder des Landtages und der Gemeindetage seines Landes nach freiem Ermessen abberufen und an ihrer Stelle andere Mitglieder berufen. Im Falle der Berufung von Landtagsmitgliedern hat er sich an den vom Bundeskanzler genehmigten Aufteilungsplan zu halten,

im Fall der Berufung von Gemeinderatsmitgliedern ist er auch von dieser Schranke frei. Die Funktionsdauer der auf die beschriebene autoritäre Weise zusammengesetzten „Vertretungskörper" ist nicht eindeutig fixiert, sondern mit dem Inslebentreten der ständisch zusammengesetzten Vertretungskörper befristet (§ 21, Abs. 3; § 29, Abs. 1, Pkt. 5; § 39, Abs. 1, Pkt. 3, V. Ü G. 1934). Das Inslebentreten der ganz oder teilweise ständischen Vertretungskörper ist aber durch die Erlassung von Organisationsgesetzen des Bundes und der Länder bedingt, die im Rahmen der Normativbestimmungen der Verfassungsurkunde die Organisation dieser Vertretungskörper regeln sollen, deren Erlassung aber rechtlich in keiner Weise terminiert ist.

Die provisorischen „Vertretungskörper" im Sinne des VÜG. treten von vornherein grundsätzlich in den Wirkungskreis ein, den die Verfassungsurkunde den echten ständisch zusammengesetzten Vertretungskörpern zuschreibt. Eine wichtige Ausnahme macht hievon § 22 VÜG., wonach die Pflicht zur Vorlage des Bundesvoranschlages an den Bundestag erst für das Finanzjahr 1936 wirksam wird.

Das Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934, BGBl. I 255, hatte alle dem Nationalrat oder dem Bundesrat oder einem ihrer Ausschüsse oder Organe zustehenden Befugnisse, insbesondere die Zuständigkeit zur Gesetzgebung des Bundes einschließlich der Verfassungsgesetzgebung, der Bundesregierung übertragen. Damit hatte die Bundesregierung bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung die ausschließliche Kompetenz zur Verfassunggebung und Gesetzgebung des Bundes erlangt. Diese Ermächtigung des sogenannten Ermächtigungsgesetzes vom 30. April 1934 wurde nun von § 56, Abs. 3, des VÜG. bis zum Ablauf der Tätigkeitsdauer des gegenwärtigen Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates in Geltung belassen. Man muß demnach annehmen, daß bis zu dem bezeichneten Termin — einem dies certus an, sed incertus quando — je nach Wahl der Bundesregierung zwei Wege der Bundesgesetzgebung einschließlich der Verfassunggebung beschritten werden können: der rein autoritäre Weg gemäß dem Erm. Ges. unter Heranziehung des BVG. 1920, und der konstitutionelle Weg unter Beobachtung der Formen der Art. 61 bis 67, Verf. 1934.

Die Funktionsdauer des gegenwärtigen Bundespräsidenten wird von § 23 VÜG. mit dem Tag der Eidesleistung jenes Bundespräsidenten terminiert, der nach Ablauf der Tätigkeitsdauer des provisorisch bestellten Bun-

deskulturrates und Bundeswirtschaftsrates nach den Vorschriften der Verfassung 1934 gewählt worden sein wird. Die Neuwahl des Bundespräsidenten wird also mit der Aktivierung der ständischen Vertretungskörper in ein Junktim gebracht. Außer dieser Übergangsbestimmung über die Wahl des Bundespräsidenten enthält das VÜG. auch Dauerbestimmungen über dessen Wirkungskreis; abgesehen von der Aufrechterhaltung der einfachgesetzlich statuierten Kompetenzen des B. P. wird ihm eine Kompetenz eingeräumt, die eine Erweiterung seines verfassungsgesetzlichen Kompetenzkreises bedeutet. „Bis zur dienstrechtlichen Neuregelung" steht nämlich dem B. P. auch das Recht zu, „von den Dienststrafbehörden über Bundesangestellte verhängte Dienststrafen zu erlassen oder zu mildern, deren Rechtsfolgen nachzusehen und anzuordnen, daß ein Dienststrafverfahren nicht eingeleitet oder das eingeleietete Dienststrafverfahren wieder eingestellt werde" (§ 24). Die systematische Absonderung dieser Kompetenz von der Agendenenumeration des Art. 78, Verf. 1934 ist höchstens dadurch gerechtfertigt, daß diese Kompetenz auch einfachgesetzlich — durch ein neues Dienstrechtsgesetz — abgeändert werden kann. Die praktische Bedeutung des Gnadenrechtes gegenüber Dienststrafen von Bundesangestellten, das vom VÜG. 1934 erstmals eingeführt wurde, wird nur dadurch abgeschwächt, daß die Rechtswirkungen schwerster Disziplinarerkenntnisse neuestens auch auf einfachem administrativen Wege herbeigeführt werden können, ohne daß in rücksichtswürdigen Fällen Abhilfe im Gnadenwege möglich wäre.

Die Bestimmungen des VÜG. über die Justiz sind ebenfalls teils Bestimmungen von Dauer, teils vorübergehender Natur. Eine dauernde Ausnahme vom Verfassungsgrundsatz der Trennung der Justiz von der Verwaltung bedeutet die Anordnung des § 27 VÜG., daß jener Grundsatz „für die Regelung der Gerichtsbarkeit über Österreicher im Ausland" nicht gelte; systematisch würde diese Bestimmung in den Art. 99, Verf. 1934 gehören. Von viel größerer Bedeutung ist die Bestimmung des § 27 VÜG., die die Rechtsgarantien der richterlichen Unabhängigkeit bedingungsweise suspendiert. In der Zeit bis 30. Juni 1935 können Richter, ohne daß es eines gerichtlichen Erkenntnisses bedarf, von Amts wegen an eine andere Stelle oder in den zeitlichen oder dauernden Ruhestand versetzt werden, wenn ihr Verbleiben auf ihrem Dienstposten oder im richterlichen Dienste überhaupt dem Ansehen der Rechtspflege offenbar zum Abbruch gereichen, insbesondere die Unparteilichkeit der Recht-

sprechung nicht mehr gewährleisten würde. Die Versetzung eines Richters auf einen anderen Dienstposten oder in den Ruhestand ist sonach unter Voraussetzungen, die dem Ermessen der Dienstbehörde weitesten Spielraum lassen, nicht durch ein richterliches Disziplinarerkenntnis bedingt, sondern durch formlose Verfügung der Dienstbehörde möglich.

Viel weiter gehen die autoritären Einflüsse auf den Verwaltungsapparat der Länder, denen das BÜG., in einzelnen Punkten über die Verf. Urkunde hinausgehend, Raum gibt; die prinzipielle Bedeutung dieser Einflüsse besteht in einer einzig dastehenden Steigerung des Unitarismus, ihre praktische Bedeutung in der bedingungslosen Durchsetzung des zentralen Staatswillens in Land und Gemeinde. Die auf Grund der bisherigen Bestimmungen bestellten Landeshauptmänner und die sonstigen Mitglieder der Landesregierung können abweichend von dem in der Verf. Urkunde vorgesehenen Dauerzustand vom Bundeskanzler nach freiem Ermessen abberufen werden (§ 32). Gegenwärtig bereits bestellte Bezirkshauptmänner und mit der Leitung des öffentlichen Sicherheitsdienstes betraute Beamte der Landeshauptmannschaften, ferner die Regierungsdirektoren (die bisherigen Landesamtsdirektoren) sind auf Verlangen des Bundeskanzlers abzuberufen (§ 35). Die gegenwärtigen Bürgermeister (Gemeindevorsteher, Regierungskommissäre) kann der Landeshauptmann nach freiem Ermessen abberufen (§ 39). Rechtskundige Verwaltungsbeamte, die gegenwärtig zu Leitern von Gemeindeämtern in Gemeinden über 10.000 Einwohnern bestellt sind, sind auf Verlangen der Landesregierung abzuberufen (§ 42, Abs. 1). Diese Bestimmung ist für die Einschränkung der schon von der absoluten Monarchie begründeten Landes- und Gemeindeautonomie kennzeichnend.

Bürgermeister und Bürgerschaft von Wien bleiben im Amt, bis gemäß dem in der Verfassung 1934 vorgesehenen Stadtrecht die Wiener Bürgerschaft gebildet ist und der auf Grund ihres Dreiervorschlages vom Bundespräsidenten ernannte Bürgermeister sein Amt angetreten hat. Die Erneuerung der obersten städtischen Organe ist also vom Inkrafttreten des neuen ständischen Stadtrechtes abhängig gemacht.

Wichtige Übergangsbestimmungen wurden durch die Neuordnung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit veranlaßt. Die Auflösung des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofes wirkte sich vor allem darin aus, daß das Richteramt aller richterlichen Funktionäre dieser beiden Ge-

richtshöfe mit 14. Juli 1934 erloschen ist. Soweit Funktionäre dieser Gerichtshöfe in den neu begründeten Bundesgerichtshof übernommen worden sind, mußten sie auf ihre Ämter neu berufen werden. So ergab sich die Möglichkeit eines Revirements des Personals der öffentlichrechtlichen Gerichtsbarkeit nach völlig freiem Ermessen der Bundesregierung und des Bundespräsidenten. — Die außerordentlichen Mitglieder des Bundesgerichtshofes, durch deren Zuziehung der Verfassungssenat des Bundesgerichtshofes zu ergänzen ist, und deren Ersatzmänner waren vor dem 1. November 1934 vom Bundespräsidenten zu ernennen, ohne daß Dreiervorschläge des Staatsrates und Länderrates eingeholt werden mußten und konnten. Die Funktion dieser außerordentlichen Mitglieder und Ersatzmänner erlischt, sobald nach Bildung des Staatsrates die außerordentlichen Mitglieder und Ersatzmänner vom Bundespräsidenten auf Grund von Dreiervorschlägen des Staatsrates und des Länderrates ernannt worden sein werden.

Rechtssachen, die beim Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof vor dem 15. Juli 1934 anhängig geworden sind, sind an diesem Tag kraft Gesetzes auf den Bundesgerichtshof übergegangen; dieses Gericht ist in einer auf ihn übergegangenen Rechtssache dann als zuständig anzusehen, wenn in dieser Rechtssache zur Zeit der Einleitung des Verfahrens entweder der Verwaltungsgerichtshof oder der Verfassungsgerichtshof zuständig war. Die vom Verfassungsgerichtshof übergegangenen Rechtssachen sind mit Ausnahme der Beschwerden wegen Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte vom Verfassungssenat des Bundesgerichtshofes in Behandlung zu nehmen. (Beschwerden wegen Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte ressortieren als Beschwerden gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden nunmehr auch zur ordentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit.)

Die verfassungsgesetzliche Kompetenzumschreibung des Bundesgerichtshofes erfährt durch die Anordnung eine Ergänzung, daß, wo sondergesetzliche Bestimmungen die Zuständigkeit des Verwaltungs- oder Verfassungsgerichtshofes vorsehen, vom 15. Juli 1934 angefangen an die Stelle dieser Gerichtshöfe der Bundesgerichtshof tritt (§ 50 BÜG.). Andererseits wird der Wirkungskreis des Bundesgerichtshofes vom BÜG. in einem Punkte eingeschränkt, der in der Kompetenzenumeration der Verf. 1934 (Art. 169) inbegriffen ist. „Die Bestimmungen des Art. 169 der Verf. 1934 gelten nicht für Verordnungen, die vor dem 1. Juli 1934 unmittelbar auf

Grund von Gesetzen (Verfassungsgesetzen) ergangen sind, die Organe der Vollziehung zur Erlassung gesetzändernder Verordnungen ermächtigt haben" (§ 51 VÜG.). Damit sind alle etwa verfassungswidrigen Verordnungen, die vor dem Stichtag unter Berufung auf eine Vollmacht zu gesetzändernden oder gesetzergänzenden Verordnungen, namentlich auf Grund des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes, erlassen worden sind, ratihabiert und aus provisorisch gültigen zu definitiv gültigen Staatsakten gemacht. Die beim Verfassungsgerichtshof anhängig gemachten Anfechtungen dieser Verordnungen haben ex lege als aboliert zu gelten; für künftige Anfechtungen solcher Verordnungen beim Bundesgerichtshof entfällt die Zuständigkeit gemäß Art. 169, Verf. 1934. Doch weder diese materielle Schmälerung des Wirkungskreises des neuen Verfassungsgaranten, durch die die Staatsakte des diktatorischen Intermezzo einer nachträglichen Rechtskontrolle entzogen werden, noch selbst die einschneidende Schmälerung des Objektes verfassungsgerichtlicher Kontrolle, die sich aus der außerordentlichen Vereinfachung des Gesetzgebungs- und der Erleichterung des Verordnungsverfahrens ergibt, vermögen die prinzipielle Bedeutung der Tatsache aufzuheben, daß Österreich nach kaum einjährigem Stillstand seine charakteristischen rechtsstaatlichen Verfassungsgarantien wiederhergestellt hat. Es ist dies eine unausgesprochene Ehrung der sonst heute wenig gewürdigten Verfassungskodifikation von 1867 und 1920.

Der Schlußartikel des VÜG. und einige verstreute Gesetzesbestimmungen enthalten die Termine des Inkrafttretens der einzelnen Partien der Verf. Urkunde. Eine Generalklausel ließ die Verf. Urkunde mit 1. Juli 1934 in Kraft treten, soweit sich nicht aus dem VÜG. Ausnahmen von diesem Termine ergeben. Ohne daß auf Einzelheiten eingegangen werden könnte, sei daran erinnert, daß am 1. Juli 1934 insbesondere die grundsätzlichen Bestimmungen der Verfassungsurkunde, das Hauptstück über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, die Hauptstücke über die Vollziehung des Bundes, die Verwaltung in den Ländern, Verwaltungsbezirke, Ortsgemeinden und Ortsgemeindeverbände, Gesetzgebung und Verwaltung in der bundesunmittelbaren Stadt Wien, die Rechnungskontrolle in Kraft getreten sind. Am 15. Juli ist das Hauptstück über den Bundesgerichtshof in Kraft getreten. Wichtige Ausnahmen im Sinne einer Erstreckung der vacatio legis innerhalb der angedeuteten Ver-

fassungspartien stellen folgende Anordnungen dar: Die Normativbestimmungen des Art. 15, Abs. 1 u. 2. über die Bundes- und Landesbürgerschaft und die neue Zuständigkeitsverteilung in Sachen der Staatsbürgerschaft (ausschließliche Bundeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung) treten erst gleichzeitig mit dem Bundesgesetz in Kraft, „das die österreichische Staatsbürgerschaft entsprechend den in diesen Absätzen aufgestellten Grundsätzen neu regelt". In gleicher Weise ist das Inkrafttreten der neuen Kompetenzordnung in Heimatsrechtssachen (Beschränkung des Bundes auf die Grundsatzgesetzgebung) durch die Erlassung eines Grundsatzgesetzes des Bundes und von Ausführungsgesetzen der Länder bedingt (§ 10). Die Abkürzung des Rechtszuges in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, wonach der Landeshauptmann als Berufungsbehörde endgültig entscheidet, ist für die Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung grundsätzlich am 1. Juli 1934 in Kraft getreten; nur für Angelegenheiten des Wasserrechtes bleibt die Ministerialinstanz im bisherigen Umfang bis 1. Jänner 1935 und für Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie — also wohl überhaupt für die Handhabung der GewO. — sogar bis 1. Jänner 1936 zuständig. Die Bestimmungen des vierten Hauptstückes — Gesetzgebung des Bundes — traten am 1. November 1934 in Kraft, soweit nicht das BÜG. meritorisch abweichende Anordnungen trifft. Dies ist nun aber, wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, hinsichtlich der Organe der Bundesgesetzgebung der Fall; die Bestimmungen der Verf. 1934 über den Weg der Gesetzgebung, über die Mitwirkung von Organen der Bundesgesetzaebung an der Vollziehung des Bundes und über die Stellung der Mitglieder der Organe der Bundesgesetzgebung gelten aber schon von Anbeginn auch für die provisorischen Organe der Bundesgesetzgebung. Das Inkrafttreten jener Bestimmungen, die den ständischen Charakter oder wenigstens Einschlag der Gesetzgebungsorgane des Bundes sowie der übrigen allgemeinen Vertretungskörper zum Gegenstande haben, ist mit keinem festen Datum terminiert, also eine Verfassungspromesse, deren Einlösung durch die Erlassung der von der Verfassungsurkunde vorgesehenen Ausführungsgesetze bedingt ist. Mit der Erfüllung dieser Verfassungspromesse wird der „Bundesstaat Österreich" mit Recht „Ständestaat Österreich" genannt werden können.

Übersichten[1])

I. Die österreichischen Verfassungen des letzten Jahrhunderts

Bis 1848: Monarchisch-absolutistische Verfassung mit erbständischem Einschlag („Landstände").

Verfassungsurkunde des österreichischen Kaiserstaates vom 25. April 1848 (Pillersdorfsche Verfassung): Konstitutionelle (durch Zusammenwirken von Kaiser und Parlament an der Gesetzgebung gekennzeichnete) Monarchie.

Kremsierer Verfassungsentwurf vom März 1849: Parlamentarischer Entwurf einer parlamentarisch-monarchischen (den Wahlrechtserfordernissen nach aristokratischen) Verfassung.

Kaiserliches Manifest und Patent vom 4. März 1849: Oktroi einer konstitutionell-monarchischen Verfassung.

Kaiserliches Patent vom 31. Dezember 1851: Oktroi einer monarchisch-absoluten Verfassung.

Kaiserliches Patent vom 5. März 1860: Quasikonstitutionelle Verfassungsreform durch Verstärkung und Kompetenzerweiterung des Reichsrates. „Quasikonstitutionell" wegen des Berufungsweges der Ernennung und wegen Beschränkung des Reichsrates auf ein votum consultativum.

Kaiserliches Diplom vom 20. Oktober 1860: Promesse einer föderalistischen konstitutionellen Verfassung.

Kaiserliches Patent vom 26. Februar 1861: Oktroi einer unitarischen konstitutionellen Verfassung. Als integrierender Bestandteil „Landesordnungen" für die Kronländer.

Kaiserliches Manifest und Patent vom 20. September 1865: Sistierung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung. Mithin Oktroi einer provisorischen monarchisch-absoluten Verfassung.

---

[1]) Wo im folgenden Artikelzahlen ohne Zusatz zitiert, ist die „Verfassung 1934" gemeint.

5 Staatsgrundgesetze vom 21. Dezember 1867: Föderalistische konstitutionelle Monarchie. (Bis 1873 Bundesstaat, da das Abgeordnetenhaus des Reichsrates aus Landtagsabordnungen bestand, bis 1918 durch autonome Kronländer dezentralisierter Einheitsstaat.)

Grundgesetz und Gesetz vom 26. Jänner 1907: Reform des Herrenhauses und Demokratisierung des Abgeordnetenhauses durch Einführung des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrechtes.

Kaiserliches Manifest vom 16. Oktober 1918: Promesse eines Nationalitätenbundesstaates. (Eine Parlamentarisierung hat das Kaisertum Österreich zum Unterschied vom monarchischen Deutschen Reich niemals erfahren.)

Beschluß der (aus den deutschen Abgeordneten des altösterreichischen Abgeordnetenhauses bestehenden) provisorischen Nationalversammlung für den Staat Deutschösterreich vom 21. Oktober 1918: Gründung des Staates Deutschösterreich.

Beschluß der provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt: Provisorische Verfassung der Republik Deutschösterreich. (Die Verfassung ist zwar nicht erklärtermaßen, wohl aber ihrem Inhalt nach republikanisch und demokratisch:)

Gesetz vom 12. November 1918: Deklaratorische Proklamation der institutionell bereits bestehenden Republik und des präsumtiven Anschlusses „Deutschösterreichs" an das Deutsche Reich.

Staatsvertrag von St. Germain — unterzeichnet am 10. September 1919, in Kraft getreten am 16. Juli 1920.

Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920: Parlamentarisch-demokratische und bundesstaatliche Republik.

Erste Verfassungsnovelle vom 30. Juli 1925: Inkraftsetzung der (novellierten) Kompetenzordnung der Bundesverfassung.

Zweite Verfassungsnovelle vom 7. Dezember 1929: Annäherung der Parlamentsrepublik an den Typus der Präsidentschaftsrepublik, Schwächung des demokratischen durch das autoritäre Prinzip, Kompetenzverschiebung von den Ländern zum Bund.

7. März 1933: Eröffnung des autoritären Regimes auf Grund des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes.

Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934: Verfassung 1934.

II. Quellen des Bundes-Verfassungsrechtes

(Nach dem Stande vom 1. Jänner 1935)

1. „Verfassung 1934“: Als Hauptgesetz, von dem alle anderen Verfassungsrechtsquellen delegiert sind, „Verfassungsurkunde“; kundgemacht 1. mit kriegswirtschaftlicher Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934, BGBl. I 239, 2. auf Grund des Art. II BVG. vom 30. April 1934, BGBl. I 255 (Ermächtigungsgesetz), mittels Kundmachung der Bundesregierung vom 1. Mai 1934, BGBl. II, 1.

2. BVG. vom 30. April 1934, BGBl. I 255, „über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung“. Art. III, Abs. 2 (enthaltend die Übertragung der Zuständigkeiten des Nationalrates, Bundesrates oder eines ihrer Ausschüsse oder Organe an die Bundesregierung), ist durch § 56, Abs. 3 des Verfassungsübergangsgesetzes vom 19. Juni 1934, BGBl. II, 75, „betreffend den Übergang zur ständischen Verfassung“ bis zum Ablauf der Tätigkeitsdauer des nach § 21 des Verf. Überg. Ges. berufenen Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates aufrechterhalten.

(Die gleichzeitige Geltung der Verfassungsrechtsquellen 1 und 2 bedeutet den Versuch der Vereinbarung einer ständischen mit einer diktatorischen Verfassung, gibt aber den Einrichtungen der Verfassungsurkunde infolge und auf Dauer des Fortbestandes diktatorischer Kompetenzen rein prekaristischen Charakter).

3. BVG. vom 19. Juni 1934, BGBl. II 75, „betreffend den Übergang zur ständischen Verfassung“ („Verfassungsübergangsgesetz 1934“), mit den Novellen vom 31. August 1934, BGBl. II 230 und BGBl. II 439, ohne Datum.

4. (Auf Dauer der Geltung des Art. III, Abs. 2 des ErmGes. sub 2.) Die Bestimmungen des BVG. 1920 über den Weg der Bundesgesetzgebung unter Berücksichtigung der aus dem ErmGes. (sub 2) sich ergebenden Änderungen.

5. (Zufolge Art. 181, Verf. 1934.) Abschnitt V des III. Teiles des Staatsvertrages von St. Germain vom 10. September 1919, StGBl. 303 aus 1920. (Minderheitsschutzbestimmungen.)

6. (Zufolge Art. 181, Verf. 1934.) BVG. vom 20. Juli 1934, BGBl. II, Nr. 150, über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund, der bundesunmittelbaren Stadt Wien, den Ländern, Ortsgemeindeverbänden und Ortsgemeinden. (Finanz-Verfassungsgesetz — FVG. 1934.)

7. (Zufolge Art. 30, Abs. 4 der Verf. 1934.) Die Art. I, II, V, § 1, Abs. 1—3, Art. VI, § 1, Abs. 1 und 2, Art. X,

§ 1, Abs. 1, Art. XIII, § 1, § 4, Art. XIV, S. 1 samt Abs. 1 des Zusatzprotokolls hiezu, Art. XV, § 1, und Art. XVI, Abs. 1, des am 5. Juni 1933 unterzeichneten Konkordates zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Bundesstaat Österreich, BGBl. II, Nr. 2 aus 1934.

Wichtigstes Spezialgesetz verfassungsrechtlichen Charakters:

8. BVG. vom 24. September 1934, BGBl. 254, „womit Vorschriften zur Sicherung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ergänzt werden". (Exemption von Verwaltungsstrafen nach 17 taxativ aufgezählten Gesetzen und Verordnungen aus der Zuständigkeit des Bundesgerichtshofes.)

III. Baugesetze der Verfassung[1])

A. Grundsätzliches

Es ist zwischen programmatischen und verfassungsimmanenten Baugesetzen zu unterscheiden. Jede Verfassung muß nach bestimmten Baugesetzen errichtet sein, gleichviel, ob ein einheitlicher Baustil vorwaltet oder verschiedene Baustile gemischt sind. Die Entscheidung für die Baugesetze erfolgt durch eine bestimmte Gestaltung der Verfassungseinrichtungen, mithin sind die Verfassungseinrichtungen Erkenntnisgrund der Baugesetze. — Die Verfassung kann sich außer dieser unvermeidlichen, implizite ausgesprochenen Entscheidung für bestimmte Baugesetze auch explizite zu bestimmten Baugesetzen bekennen. Eine solche programmatische Deklaration braucht weder vollständig noch richtig zu sein, und ist am Verfassungsinhalte zu überprüfen und unter Umständen zu verifizieren. Der systematische Ort einer solchen Deklaration sind außer den Motiven des Gesetzes eine Verfassungspräambel und meist die einleitenden Verfassungsartikel. Die positivrechtliche Bedeutung einer solchen Deklaration erschöpft sich in ihrer Rolle als gesetzliche Auslegungsregel. Zweifelhafte Bestimmungen der Verfassung selbst und der auf ihr beruhenden Rechtsordnung sind im Sinne der programmatisch verkündeten Baugesetze auszulegen.

Die verkündeten Baugesetze der Verf. 1934 — enthalten in der Präambel und in den Art. 1 und 2 — sind folgende:

---

[1]) Vgl. „Individualismus und Universalismus als staatliche Baugesetze" von Adolf Merkl, „Internationale Zeitschrift für Theorie des Rechts", Jahrgang 1934/35, Heft 1.

Das christliche, nationaldeutsche, föderalistische und ständische Prinzip. In der Form der Verfassungsgebung und in der Formel der Präambel ... „erhält das österreichische Volk diese Verfassung" erscheint auch das autoritäre Prinzip. — Dieselben Baugesetze sind, wenngleich in sehr verschiedenem Maße, verfassungsimmanent. Außerdem haben das demokratische und das liberale Prinzip den Verfassungsinhalt beeinflußt. Mit diesen Baugesetzen stellt die Verfassung eine Mischung zwischen dem individualistischen und universalistischen Staatstypus dar. Während aber in den Verfassungen 1867, 1918 und 1920 der individualistische Einschlag überwog — in der Verfassung 1867 der individualistische Einschlag liberaler Prägung, in den Verfassungen 1918 und 1920 demokratischer Prägung —, ist in der Verfassung 1934 das Schwergewicht in der Richtung des Universalismus verschoben.

B. Typische Belege der Baugesetze der Verfassung 1934

a) Die allgemeinen Baugesetze

1. **Der politische Universalismus.** Die Ideologie der Präambel — Gott als verfassungsgebende Autorität, Ausschluß der Vertragsfiktion und der Deklaration der Volkssouveränität. Die Verfassungseinrichtungen zur Durchführung des christlichen, nationalen, ständischen und autoritären Prinzips. (Besondere Symptome: Der Mangel politischer Grundrechte und die starke Abschwächung bürgerlicher Grundrechte. Die weitgehende Gewaltenverbindung.)

2. **Der politische Individualismus.** Die Einschläge demokratischen, parlamentarischen und liberalen Charakters. Besondere Symptome: Die Anerkennung bürgerlicher Grundrechte, der richterlichen Unabhängigkeit und die Einrichtungen der Staatskontrolle. Eigentümlichkeiten der am überwiegend individualistischen Vorbild des BVG. 1920 orientierten Gesetzestechnik, z. B. die systematische Konstruktion der Bundesregierung — nunmehr des bedeutendsten Faktors der Gesetzgebung — als Vollzugsorgan; die systematische Verweisung des rein autoritären Weges der Gesetzgebung in ein Nebengesetz (Ermächtigungsgesetz); die Capitis diminutio der mit der ständisch beeinflußten Gesetzgebung konkurrierenden, rein autoritären Rechtsetzung auf Verfassungsstufe und einfacher Gesetzesstufe zu „Notrechten der Verwaltung".

b) Die besonderen Baugesetze

3. **Das christliche Prinzip:** Die Berufung auf Gott, den Allmächtigen. Die Verankerung der berufsständischen Ordnung — als einer Forderung des katholischen Naturrechtes — in der Verf. (Art. 32). Die Festlegung des Konkordatssystems für die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und katholischer Kirche (Art. 30). Einzelne Freiheitsrechte, die, zunächst religiösen Ursprungs, erst durch ihre Rezeption in amerikanischen Verfassungen und in der französischen Revolutionsverfassung säkularisiert worden sind: namentlich die Freiheit der Person („Freiheit des Christenmenschen"); die Gleichheit vor dem Gesetz (religiöse Gleichheit „alles dessen, was Menschenantlitz trägt"); die volle Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Freiheit der häuslichen und öffentlichen Religionsübung (vom katholischen Standpunkt aus ein Grenzfall); die religiöse Koalitionsfreiheit und die öffentlich-rechtliche Stellung der anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften (Art. 29, 30, 31, Abs. 5 und 6); Staatsaufsicht in der Richtung religiös-sittlicher Erziehung der Kinder (Art. 31, Abs. 6). In dem religiös nicht determinierten Bereich der Verfassung durchgängige Konkordanz mit der christlichen, im besonderen katholischen Idee.

4. **Das nationale Prinzip** (nicht zu verwechseln mit dem nationalistischen und nationalstaatlichen Prinzip): Normierung der deutschen Sprache als Staatssprache (Art. 7), d. h. als obligatorische Ausdrucksform sämtlicher Staatsfunktionen, damit zugleich als innere und äußere Amtssprache der Gerichte und Verwaltungsorgane, endlich als obligatorische Unterrichtssprache an den öffentlichen Unterrichtsanstalten.

5. **Das föderalistische Prinzip:** Der offizielle Staatsname „Bundesstaat Österreichs" (§ 4 Verf. Üb. Ges. 1934). Die Gliederung des Staatsganzen in die bundesunmittelbare Stadt Wien und die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg (Art. 2); (Länder sind nach der Staatsrechtstheorie über Selbstverwaltungskörper hinausgehobene Gebietskörperschaften entweder von staatsähnlichem Charakter [Staatsfragmente] oder von Staatscharakter [Gliedstaaten eines zusammengesetzten Staates]. Die Ländereigenschaft wird namentlich durch Zuständigkeit zur formellen Gesetzgebung begründet, die Gliedstaatseigenschaft durch einen zusätzlichen Anteil des Landes an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung). Gebietsgarantie zugunsten der Länder durch das grundsätz-

liche Erfordernis qualifizierter Zustimmung der betroffenen Länder zu Änderungen der Landesgebiete (Art. 4). Die Verteilung des gesamten staatlichen Wirkungskreises auf Bund und Länder (3. Hauptstück). Der Dualismus von Bundes- und Landesgesetzgebung, Bundes- und Landesverwaltung. Koordination der Bundes- und Landesgesetze (infolge Mangels des Interpretationsgrundsatzes „Bundesrecht bricht Landesrecht").

6. Das unitarische Prinzip (Mittel der Abschwächung des föderalistischen Prinzips):

Währungs-, Wirtschafts- und Zolleinheit des ganzen Bundesgebietes (Art. 5). Der materielle Gehalt der Kompetenzverteilung (Vorbehalt der bedeutsamsten Kompetenzen für den Bund, Devolution von Landeskompetenzen auf den Bund bei zwingendem Bundesinteresse). Die Dosierung der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung: der Länderrat kein selbständig entscheidendes Organ der Bundesgesetzgebung, Abschwächung des normalen paritätischen Zustimmungsrechtes und selbst des suspensiven Veto der Bundesverfassung 1920 zu einem bloßen Votum consultativum (Art. 61), Länderkontingent von 9 unter 59 Mitgliedern des Bundestages (Art. 50). Mangel einer Existenzgarantie für den Länderrat in der Form des Erfordernisses seiner Zustimmung zu seiner Abschaffung oder Änderung. Mangel einer Länderjustiz (Art. 98). Eingehende Normativregelung der Landesverfassungen und des Stadtrechtes von Wien durch die Bundesverfassung (6., 7. und 9. Hauptstück). Bedingtheit der Landesgesetzgebung durch die Zustimmung des Bundeskanzlers zu jedem Landesgesetzesbeschluß eines Landtages, materiell gleichartig dem Sanktionsrecht des Kaisers zu den Landesgesetzen der Kronländer, nur mit dem Unterschied, daß nach der konstitutionellen Doktrin der Kaiser als Landesherr, der Bundeskanzler aber als Repräsentant des Bundes an der Landesgesetzgebung mitwirkt (Art. 111, Abs. 2). Einflüsse des Bundes auf die Landesverwaltung (Art. 114, Abs. 4, Abs. 7, Art. 115, Abs. 2, Abs. 6, Art. 117, 118, Abs. 1), Einflüsse des Bundes auf die Verwaltung der Stadt Wien (Art. 138, Abs. 1 und 2, Art. 139, Abs. 3 und 4, Art. 142, Abs. 4, Art. 145). Ausübung der Notrechte der Verwaltung ohne Mitbestimmung der Länder (Art. 147, 148). Paritätische Erstreckung der organisatorischen Verfassungsgarantien des Bundes (Verfassungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechnungskontrolle) auf Bund und Länder (11. und 12. Hauptstück).

7. Das ständische Prinzip: Die Präambel setzt für den

Bundesstaat nur eine „ständische Grundlage“ voraus, Art. 2 sieht aber vor, daß der Bundesstaat „ständisch geordnet“ ist. Die in die Verfassung eingebauten ständischen Elemente sind einerseits Kulturgemeinschaften, anderseits Berufsstände. Nicht bloß die Berufsstände, sondern auch die Kulturgemeinschaften — Kirchen und Religionsgesellschaften, Organisationen des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst — entsprechen der Idee der „ordines“ der päpstlichen Enzyklika „Quadragesimo anno“ vom 15. Mai 1931.

Der ständische Einschlag der Verfassung ist organisatorisch und funktionell ein doppelter: Organisationsrechtlich ist einerseits ein ständischer Selbstverwaltungsapparat mit Beschränkung auf die Berufsstände vorgesehen (Art. 32, Art. 48, Abs. 4): Die Stände als Selbstverwaltungskörper oder autonome Staatsorgane (sogenannte „ständische Gesellschaftsordnung“). Andererseits ein Einbau der Berufsstände und der Kulturgemeinschaften in sämtliche Gebietskörperschaften durch totale oder partielle Zusammensetzung gebietskörperschaftlicher Kollegialorgane aus ständischen Elementen (Ständische Staatsordnung). Ständische Organisation weisen auf: der Bundeskulturrat (Art. 47), der Bundeswirtschaftsrat (Art. 48), mittelbar der Länderrat (Art. 49), mithin teilweise (30 : 29) der Bundestag (Art. 50), die Bundesversammlung (Art. 52), die Landtage (Art. 108), die Gemeindetage (Art. 127), die Wiener Bürgerschaft (Art. 140). Funktionell sind die Stände einerseits als Träger einer berufsständischen Selbstverwaltung, anderseits als Teilhaber der Gesetzgebung und Verwaltung der Gebietskörperschaften bestimmt. Die berufsständische Selbstverwaltung (Art. 32) ist den öffentlich-rechtlichen Berufskörperschaften mit der Maßgabe eingeräumt, daß sie die „berufseigenen Angelegenheiten unter der Aufsicht des Staates“ (je nach der Materie des Bundes oder Landes) zu führen haben. Die Bestimmung der berufseigenen Angelegenheiten der Berufskörperschaften unterliegt, abgesehen von der Heranbildung zum Beruf und der Berufsausübung, die kraft Verfassung im Rahmen von Gesetzen durch Satzungen der Berufskörperschaften zu regeln sind, der Bestimmung durch einfaches Gesetz. Der Anteil der Berufsstände an der Gesetzgebung oder Vollziehung der Gebietskörperschaften besteht in der Mitwirkung an der Bestellung von obersten Kollegialorganen der Gebietskörperschaften (Gesetzgebungskammern des Bundes und der Länder, der Stadt Wien, Gemeindetage der Gemeinden) und mittelbar im An-

teil am Wirkungskreise dieser Kollegialorgane. Als Funktionsform der berufsständischen Selbstverwaltung sind von der Verfassung (Art. 32, Abs. 3) ausdrücklich (körperschaftliche) Satzungen genannt. Durch die Vollmacht zur Selbstverwaltung sind auch alle anderen, durch Gesetz vorzusehenden Formen der obrigkeitlichen und privatwirtschaftlichen Verwaltung gedeckt. Auch die Unterscheidung zwischen einem selbständigen und übertragenen Wirkungskreis der Berufskörperschaften ist ermöglicht. Im System der Verfassung ist freilich die gesamte berufsständische Selbstverwaltung vom Staate delegiert, beruht also nicht auf eigenem Recht. Funktionell wirken die Stände auf die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und territoriale Selbstverwaltungskörper) ein: unmittelbar durch die Wahl von Abgeordneten zu den obersten Gesetzgebungs- und Verwaltungskollegien dieser Gebietskörperschaften („Aus den Berufsständen entsendete Vertreter", Art. 48, Abs. 1, „Vertreter der Berufsstände des Landes", Art. 108, Abs. 2 usw.); mittelbar durch die Ausübung des Wirkungskreises der berufsständisch zusammengesetzten Kollegien innerhalb der Gebietskörperschaft.

8. **Das demokratische Prinzip.** (Freiheit durch gleichen Anteil der Staatsbürger an der Staatswillensbildung. — Hiebei wird Demokratie im traditionellen Sinne der internationalen staatswissenschaftlichen Literatur verstanden, d. h. im Sinne „formaler" Gleichheit zum Unterschied von der „organischen" Gleichheit):

Gleichheit aller Bundesbürger vor dem Gesetz, insbesondere Ausschluß von Vorrechten der Geburt, des Standes oder der Klasse (Art. 16). Bezüglich der Rechtsstellung des einzelnen geht sonach das demokratische Prinzip dem ständischen vor. Der Gleichheitsanspruch besteht indes nur gegenüber der Bundes- und Landesgesetzgebung, in der Richtung, daß sie ebensowenig zwischen den einzelnen Standesangehörigen, wie zwischen den einzelnen Landesangehörigen differenzieren darf (Art. 15, Abs. 3, Art. 16, Abs. 1). (Die Autonomie der Berufsstände bedingt ein körperschaftliches Sonderrecht für die Standesangehörigen.) Die Einrichtung der Volksabstimmung (Art. 65, Abs. 1) — Einschlag der plebiszitären Demokratie —, allerdings paralysiert durch die ausschließliche Initiative der Bundesregierung. Ausschluß des imperativen Mandates: Die Gesetzgebungskammern sind nicht als Gruppenvertretungen, sondern als Vertretungen des Gesamtvolkes gedacht (Art. 70). Mitwirkung von Schöffen — Laienrichtern! — an der Strafrechtspflege (Art. 106). Ver-

teilung der Ständevertreter auf die berufsständischen Hauptgruppen unter Berücksichtigung der Zahl ihrer Berufsangehörigen, also Annäherung an das geometrische Gleichheitsprinzip zum Unterschied von dem für die Zusammensetzung des Länderrates maßgeblichen reinem arithmetrischen Gleichheitsprinzip (Art. 48, Abs. 5, 108, Abs. 4).

Fakultativ demokratisch: Der Berufungsweg der Wahl für alle oder einzelne Mitglieder der berufsständischen Kollegien (Art. 47, 48, 108, 127, 140). Die Entscheidung über den Gebrauch dieser Möglichkeit ist von der Ausführunggesetzgebung zu treffen.

Relativ (nicht spezifisch) demokratisch: Das Mehrheitsprinzip (typische rechtliche Technik der Willensbildung aller Kollegialorgane, daher in der Aristokratie und im staatsfreien Verbandsleben [Kirche usw.] ebenso unvermeidlich wie in der Demokratie): Abstimmung des Bundesvolkes (Art. 65), Abstimmung in den Gesetzgebungskammern (Art. 60, 112, 146), Wahl des Bundespräsidenten (Art. 73).

Spezifisch-demokratisch: Schutz der rassemäßigen, sprachlichen (nationalen) und konfessionellen Minderheiten in Abschnitt V des III. Teiles des Staatsvertrages von St. Germain (nach Art. 181 Verfassungsrechtsquelle); Schutz der sprachlichen Minderheiten auch im Art. 7 vorbehalten. — Der Minderheitenschutz beschränkt sich jetzt auf die staatsvertragsmäßig garantierten Fälle. Minderheitenschutz entspringt der spezifisch-demokratischen Vorstellung, daß alle Staatsbürger gleichen Anspruch auf Teilnahme an der Staatswillensbildung haben und daher, wenn schon der Wille der Mehrheit maßgeblich ist, doch nicht rechtlich nullifiziert werden dürfen. Minderheitenschutz ist die gedankliche Antithese der totalitären oder autoritären „Gleichschaltung" oder „Gleichrichtung".

9. Das liberale Prinzip. (Freiheit durch Absonderung des Individuums vom Staat oder durch Schutz des Individuums vor dem Staat): Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung mit Geltung für die gesamte staatliche Verwaltung (Art. 9, Abs. 1), d. i. Bundes- und Landesverwaltung, übertragener Wirkungskreis der Selbstverwaltungskörper ohne Unterschied des Verwaltungsinhaltes; die Verwaltung wird als Ausfluß allgemeiner Rechtsregeln für den Untertan vorhersehbar und berechenbar. Promesse der Haftpflicht von Bund, Ländern und Selbstverwaltungskörpern und deren Organen für Schäden aus rechtswidriger Ausübung obrigkeitlicher Tätigkeit (Art. 14). Die Freiheitsrechte (siehe Übersicht VII). Das Budgetrecht: Kontrolle der Staatsgebarung

durch eine Repräsentation der Steuerzahler (Art. 69). Trennung der Justiz von der Verwaltung als Teilerscheinung der Gewaltentrennung (Art. 100). Unabhängigkeit der Richter (Art. 101) mit den Rechtsgarantien der Unabhängigkeit (Art. 102, Abs. 4). (Funktionsdualismus und Willenspluralismus gliedert und atomisiert die Staatswillensbildung und verleiht dem Untertanen Rechtssicherheit.) Jährliche Fixierung der Geschäftsverteilung unter die Richter eines Gerichtes (Art. 103). Grundsatz der Mündlichkeit und Öffentlichkeit für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Art. 105). Anklagegrundsatz für die Strafgerichtsbarkeit (Art. 105). Die Rechnungskontrolle; Sicherung einer gesetz- und zweckmäßigen Gebarung der öffentlichen Körperschaften dient letzten Endes dem Schutz der Privatwirtschaft der Untertanen vor vermeidbarem staatlichen Zugriff. Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (11. Hauptstück), soweit dem Individuum unmittelbar (auf Grund der Privatinitiative) oder mittelbar (auf Grund amtlichen Einschreitens) Schutz vor rechtswidrigen Handlungen oder Unterlassungen von Staatsorganen geboten wird, insbesondere Prüfung der Verwaltungsbescheide (Art. 164), Verordnungsprüfung (Art. 169), Gesetzesprüfung (Art. 170), Prüfung von Organberufungen (Art. 172), Staatsgerichtsbarkeit über oberste Verwaltungsorgane zur Geltendmachung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit (Art. 173).

10. Das autoritäre Prinzip: Herrschaft eines Willens, der nicht durch die Zustimmung oder Mitwirkung des dem Willen Unterworfenen bedingt ist.

Die Legitimation zu rein autoritärer Bundesgesetzgebung nach Art. III des Ermächtigungsgesetzes und somit die bloß fakultative Rolle des in der Verfassungsurkunde vorgezeichneten Weges zur Gesetzgebung, sowie die Tatsache, daß die Beschreitung dieses Weges ausschließlich vom Ermessen der Bundesregierung abhängt. Infolgedessen bloß prekaristischer Charakter der ständisch-föderalistisch-autoritären Verfassung neben der rein autoritären Verfassung. Infolge der Vereinigung der verfassunggebenden Gewalt überhaupt, der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt für den Bund ohne Länder in der Hand der Bundesregierung radikale Gewaltenverbindung, Eigenschaft der Bundesregierung nicht bloß als obersten Vollzugsorgan, sondern als oberstes Staatsorgan überhaupt. Generelle Ermächtigung zur einfachgesetzlichen Zulassung gesetzkräftiger Verordnungen (Art. 9, Abs. 2). Unterstellung sämtlicher Verwaltungsorgane des Bundes, der Länder und „der Selbstverwaltungskörper"

(mit Ausnahme der berufsständischen Körperschaften) unter die Leitung und Aufsicht der obersten Organe des Bundes und der Länder, mithin Denaturierung der Selbstverwaltung (Art. 11, Abs. 1 im Zusammenhalt mit Art. 32). Weisungsrecht gegenüber allen Verwaltungsorganen, Gehorsamspflicht selbst gegenüber gewissen gesetzwidrigen Weisungen infolge Beschränkung des Prüfungsrechtes (Art. 11, Abs. 1 — Autoritäres Erbe der Bundesverfassung 1920). Unbeschränkte Amtsverschwiegenheit aller Verwaltungsorgane hinsichtlich aller ausschließlich aus der amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen (Art. 11, Abs. 2). Die Institution des Staatsrates als eine ausschließlich aus ernannten Mitgliedern bestehendes Organ der Gesetzgebung (Art. 46). Die persönliche Qualifikation der Mitglieder des Staatsrates (Art. 46, Abs. 1), des Bundeskulturrates (Art. 47, Abs. 4), des Bundeswirtschaftsrates (Art. 48, Abs. 3). Bedingungsweise Bestellung von Mitgliedern des Länderrates von Seite des Landeshauptmannes bzw. des Bürgermeisters von Wien (Art. 49). Auflösung des Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates (Art. 55). Vorsitz im Staatsrat, im Bundestag, hinsichtlich der Bestätigung auch im Kulturrat und Wirtschaftsrat (Art. 56). Ausschließliche Gesetzesinitiative der Bundesregierung (Art. 61). Beschränkung des Bundestages auf En-bloc-Abstimmungen (Art. 62). Ausschließliche Initiative der Bundesregierung zu Volksabstimmungen (Art. 65). Provisorische Inkraftsetzung gesetzändernder Staatsverträge durch Verordnung der Bundesregierung (Art. 68, Abs. 1). Mangelnde Immunität der Mitglieder der Gesetzgebungskammern. Mangelndes Selbstversammlungsrecht der Gesetzgebungskammern. Mangel politischer Kontrollrechte der Gesetzgebungskammern, abgesehen von der politischen Verantwortlichkeit des Präsidenten des Rechnungshofes. Mangel von Minderheitsschutzrechten für Minoritäten der Gesetzgebungskammern. Wahl des Bundespräsidenten durch ein Wahlkollegium, dessen Mitglieder von ihm mittelbar abhängig sind (Art. 73). Unverantwortlichkeit des Bundespräsidenten. Bestellung und Abberufung der Mitglieder der Bundesregierung. Inkompatibilität von Ministerschaft und Ausübung der Mitgliedschaft in einem Repräsentativkollegium (Art. 82). Ausschließliche Gesetzesinitiative der Landesregierung für Landesgesetze (Art. 109, Abs. 2). Sanktionserfordernis für Landesgesetze (Art. 111, Abs. 2) und für die Gesetze der Stadt Wien (Art. 141, Abs. 2). Auflösung der Landtage (Art. 113, Abs. 1). Bestellung und Abberufung der Mitglieder der Landes-

regierung (Art. 114). Erfordernis der Bestätigung für alle Bürgermeister (Art. 130). Die Gestaltung der „Notrechte der Verwaltung", insbesondere die Kompetenz zu verfassungsändernden Notverordnungen. Zulassung des Ausnahmezustandes (Suspension der Freiheitsrechte der Art. 19, 22, 23, 24, 26 [Art. 147, Abs. 7]). Die Staatsaufsicht über die Ortsgemeinden und Ortsgemeindenverbände (Art. 132 und 133). Bestellung der Mitglieder sämtlicher vorberatenden Organe der Bundesgesetzgebung und die unbeschränkte Rückberufbarkeit der Mitglieder der Gesetzgebungskammern nach dem Verf. Überg. Ges. Provisorische Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit (§ 28 des Verf. Überg. Ges.). Ex-lege-Pensionierung der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes (§ 48 Verf. Überg. Ges.).

11. **Das Führerprinzip** (wofern es nicht mit dem autoritären Prinzip identifiziert, sondern als eine besondere Organisationstechnik desselben beurteilt wird), ist in der Verfassung eine s i n g u l ä r e Erscheinung. Das autoritäre Prinzip wird grundsätzlich von Kollegien (Bundesregierung — Landesregierungen) und nicht von Einzelorganen getragen. In der Organisation der Bundesregierung ist aber das Kollegialprinzip in der Richtung des Führerprinzipes abgeschwächt. Der Bundeskanzler ist nicht rein Vorsitzender, sondern in bezug auf die Bestimmung der „Richtlinien der Politik" Vorgesetzter der Bundesregierung (Art. 93). In der Organisation der Landesregierung: Ernennung des Landesstatthalters und der Landesräte durch den Landeshauptmann (Art. 114, Abs. 5), Weisungsrecht des Landeshauptmanns in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 117, Abs. 2).

12. **Das Totalitätsprinzip:** Tendenz der Kongruenzierung des Staates mit der Gesellschaft, der Omnipotenz des Staates und der Nullifizierung der Individuen ist implizite ausgeschlossen: Durch das Bekenntnis zum christlichen Staat (bedingt Staatsfreiheit des religiösen Lebens und darüber hinaus bloß Subsidiarität der politischen Gemeinschaften); durch das Bekenntnis zum ständischen Staat (bedingt Autonomie und Selbstverwaltung ständischer Gemeinschaften); durch das Bekenntnis zum Bundesstaat (bedingt staatsähnliches Eigenleben von territorial beschränkten Gebietskörperschaften [Länder neben dem Bund und bundesunmittelbare Stadt Wien]); durch die Einrichtung territorialer Selbstverwaltungskörper: Ortsgemeinden und Ortsgemeindenverbände (8. Hauptstück); durch die Anerkennung der Autonomie und Selbstverwaltung religiöser Verbände (Art. 27—30);

durch die Anerkennung einer mehr minder staatsfreien Individualsphäre als Inhalt von Menschen- und Bürgerrechten (2. Hauptstück). Diese Verfassungsgrundsätze bedeuten eine Entscheidung im Sinne limitierter Staatszwecke und variierter Staatswillensbildung, also gegen das Totalitätsprinzip.

IV. Die Bestimmgründe der Staatsform

Die Staatsform ist nach kürzester Begriffsbestimmung die Methode der Staatswillensbildung; wenn man allerdings gemäß der Theorie des rechtlichen Stufenbaues die Staatswillensbildung nicht bereits mit der generellen Rechtsetzung für abgeschlossen, sondern der ganzen obrigkeitlichen Staatstätigkeit immanent erkennt, so können für die Staatsform nur die höchsten generell normierenden, in der Regel von der Verfassung determinierten Stufen der Staatswillensbildung bestimmend sein.

Die Verfassungen versuchen mitunter selbst ausdrücklich die Staatsform zu bestimmen, treffen aber jedenfalls inzidenter durch ihre Einrichtungen die Entscheidung über die Staatsform. Die nur in Republiken gebräuchlichen Deklarationen über die Staatsform pflegen selten erschöpfend zu sein, sondern aus optischen Gründen nur gewisse Merkmale der Staatsform eklektisch herauszuheben und unterliegen jedenfalls der wissenschaftlichen Nachprüfung an der Hand der zuständigen Entscheidung über die Frage der Staatsform, die in den Verfassungseinrichtungen gelegen ist.

Die auf die Staatsform (im weiteren Sinn: als grundlegende Methode der Staatswillensbildung) bezüglichen Deklarationen der Verfassung sind: Die Worte der Präambel „Bundesstaat auf ständischer Grundlage", Art. 1: „Österreich ist ein Bundesstaat", die Worte des Art. 2: „Der Bundesstaat ist ständisch geordnet". Zwischen den theoretisch fundamentalen Staatsformpaaren Monarchie und Republik, Autokratie und Demokratie trifft also die Verfassung nicht explizite, sondern nur (unvermeidlicherweise) implizite die Entscheidung. Nur nähere Charakterisierungen der den Verfassungseinrichtungen immanenten Staatsform werden ausdrücklich bezeichnet: Der ständische und der bundesstaatliche Charakter. Der letzte durch die substantivische Wendung und den verfassungsmäßigen Staatsnamen „Bundesstaat Österreich" viel entschiedener als der ständische Charakter. Immerhin werden hiemit wesentliche Fragen der Staatsform beantwortet, wofern man in der Einrichtung des Bundesstaates nicht eine bloße, für die Staatsform bedeutungslose

strukturelle Eigenheit des Staatsbaues, sondern eine besondere pluralistische Technik der Staatswillensbildung erkennt.

Das Urteil über die Staatsform ist notwendig verschieden, je nachdem, ob man das Provisorium des doppelten Weges der Bundesgesetzgebung (rein autoritärer Weg im Sinne des Art. III des Ermächtigungsgesetzes und wahlweiser Gesetzgebungsweg unter Mitwirkung quasiständischer Kammern), oder den als definitiv gedachten, ausschließlichen Weg der Art. 61—67, Verf. 1934, zum Beurteilungsmaßstab nimmt.

Für beide Verfassungsepochen treffen folgende Merkmale der Staatsform zu:

Der republikanische Charakter (Mangel eines Monarchen, Ausschluß von Vorrechten der Geburt [Art. 16, Abs. 1]). Der aristokratische Charakter: Oberstes Organ ist derzeit die Bundesregierung, weil sie die verfassunggebende Gewalt überhaupt, sowie die gesetzgebende und vollziehende Gewalt des Bundes in sich vereinigt, und von ihrem Ermessen abhängt, ob andere Organe an der Verfassunggebung und Gesetzgebung des Bundes teilzunehmen haben. Wenn diese Kompetenzen Kennzeichen der Herrschaftsbefugnis sind, so ist der derzeitige „Herrscher" ein aus wenigen Köpfen bestehendes Regierungskollegium. Die Staatsform kommt sonach einer Einherrschaft sehr nahe, ohne die Grenze der Mehrherrschaft in der Richtung der Einherrschaft zu überschreiten.

Nach der Beschränkung der Bundesgesetzgebung auf den Weg der Art. 61—67, Verf. 1934, soll sich die Bundesregierung mit dem Bundestag in die Herrschaft teilen, also ein rein autoritäres Organ mit einem teilweise volksrepräsentativen Organ (für die Abgeordneten des Bundeswirtschaftsrates ist die Wahl nach Art. 48 obligatorisch, für die Abgeordneten des Bundeskulturrates die Delegation aus bestimmten Bevölkerungsschichten — Kulturgemeinschaften und Elternschaft — zumindest eine Komponente des Berufungsweges). Der mehr oder weniger aristokratische oder demokratische Zug des Bundeskulturrates und Bundeswirtschaftsrates wird sich erst durch die in Art. 47, Abs. 4, und Art. 48, Abs. 3, vorgesehenen Organisationsgesetze entscheiden; indes schließt schon der Organisationsplan der berufsständischen Hauptkörperschaften alle bloß hauswirtschaftlichen tätigen Frauen von jeder Mitwirkung an der Staatswillensbildung aus. Da der durch Bundeswirtschaftsrat und Bundeskulturrat gegebenen Komponente des Bundestages die aus Staatsrat und Länderrat abgeordneten Kurien gegenüberstehen, und der wie

immer gestaltete Bundestag in seinem Funktionieren durch die Initiative der Bundesregierung abhängig bleibt, da ferner dank den ausgebreiteten Notrechten der Verwaltung reichliche Möglichkeiten rein autoritärer Rechtsetzung zur Verfügung stehen werden, wird selbst unter der Voraussetzung eines demokratischen Einschlags in den Gesetzgebungsapparat der aristokratische Wesenszug der Gesetzgebung und damit der Staatswillensbildung überhaupt vorherrschen. Der Sinn des Definitivums wird sonach nicht eine qualitative Wandlung der Aristokratie, sondern eine derzeit graduell noch unbestimmte bloße Verbreiterung des Kreises der Herrschenden sein. Der Definitivzustand wird sich sonach voraussichtlich charakterisieren lassen als Aristokratie mit demokratischem (und zwar sowohl repräsentativem als auch plebiszitärem) Einschlag.

Der parlamentarische Charakter, gekennzeichnet durch die Beherrschung der Exekutive von Seite der primär zur Gesetzgebung berufenen Volksrepräsentation, ist der provisorischen und definitiven Gestalt der Bundesgesetzgebung fremd. Für die Organisation der Bundesländer hat die Verfassung 1934 aus der Verfassung 1920 das parlamentarische Regierungssystem in abgeschwächter Form übernommen: Der Landeshauptmann wird vom Bundespräsidenten auf Grund von Dreiervorschlägen des Landtages ernannt. Der Bundespräsident hat den Landeshauptmann abzuberufen, wenn es der Landtag verlangt. Dieses Verlangen ist an ein qualifiziertes Quorum und an eine qualifizierte Mehrheit gebunden (Art. 114, Abs. 4). Eine parlamentarische Reminiszenz ist die politische neben der rechtlichen Verantwortlichkeit des Präsidenten des Rechnungshofes (Art. 151, Abs. 2).

Die Frage nach dem ständischen und bundesstaatlichen Merkmal der Staatsform ist für das Verfassungsprovisorium und Verfassungsdefinitivum verschieden zu beantworten. Bezeichnet man als Ständestaat eine Staatsordnung, an deren Willensbildung nach persönlichen Momenten abgegrenzte Bevölkerungskreise als solche mit entscheidender Stimme mitzuwirken berufen sind, so hat der provisorische Verfassungszustand quasiständischen, der definitive Verfassungszustand echt ständischen Charakter. Dem provisorischen Verfassungszustand fehlt zum ständischen Charakter die obligatorische Mitwirkung einer Ständedelegation an der Staatswillensbildung und eine echte Ständedelegation, die durch Wahl von Seite der Stände bedingt ist. Sobald die Mitwirkung des Bundestages an der Verfassunggebung und Gesetz-

gebung obligatorisch geworden sein und der Bundestag zum Teil aus wahren Abgeordneten der Stände bestehen wird, wird ein ständischer Einschlag vorhanden sein, der die Verfassung als ständestaatlich zu kennzeichnen erlaubt.

Nennt man eine Staatsform bundesstaatlich, wenn die Staatsfunktionen zwischen einem zentralen Bund und lokalen Ländern verteilt und die Länder überdies an der Staatswillensbildung des Bundes wesentlich beteiligt sind, so kann die Verfassung insolange wissenschaftlich nicht als bundesstaatlich qualifiziert werden, als die Beteiligung einer Landesvertretung an der Bundesgesetzgebung vom Ermessen der Bundesregierung abhängt. Sobald der Bundestag, der eine Landesvertretung in sich schließt, obligatorisch an der Bundesgesetzgebung beteiligt sein wird, ist das Minimum der bundesstaatlichen Konstruktion erfüllt. Die Tatsachen freilich, daß die Landesgesetzgebung von der paritätischen Mitwirkung des Bundes (Zustimmung des Bundeskanzlers) abhängt und daß die Landesvertretung beim Bund nicht als selbständiges Kollegium, sondern nur als Teil eines umfassenderen Kollegiums (des Bundestages) entscheidend an der Bundesgesetzgebung mitwirkt, bedeutet ein einzig dastehendes Extrem des Unitarismus, das, am empirischen Typus des Bundesstaates gemessen, selbst für den Definitivzustand der Verfassung den Charakter als Bundesstaat in Frage stellt.

Die Verfassung ist somit derzeit als aristokratische Republik mit quasiständischem und quasiföderalistischem Einschlag und im Sinne des vorgesehenen Dauerzustandes als ständische und bundesstaatliche Aristokratie mit demokratischem Einschlag, in beiden Fällen von vorwiegend gewaltenverbindender Gestalt, zu kennzeichnen.

V. System der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern

A. Haupttypen

1. Art. 34 (entsprechend dem Art. 10 BVG.): Ausschließliche Bundeskompetenz; Vollziehung entweder in der Form unmittelbarer oder mittelbarer Bundesvollziehung.

2. Art. 35 (Abwandlung des Art. 11 BVG.): Bedarfsgesetzgebung des Bundes.

3. Art. 36 (entsprechend dem Art. 12 BVG.): Grundsatzgesetzgebung des Bundes — Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung der Länder.

4. Art. 40 (entsprechend dem Art. 15 BVG.): Ausschließliche Gesetzgebung und Vollziehung der Länder.

5. Art. 111, Abs. 3 (entsprechend dem Art. 97_2 BVG.): Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung von Landesgesetzen, also Gesetzgebung des Landes, teilweise Vollziehung des Bundes.

B. Variationen

6. Art. 34, Abs. 2: Einfachgesetzlich delegierte Ausführungsgesetzgebung der Länder in den Angelegenheiten des Art. 34 bei gleichzeitiger Bindung der vom Bund zu erlassenden Durchführungsverordnungen — soweit sie sich auf die Ausführungsbestimmungen des Landesgesetzes beziehen — an das Einvernehmen mit den Landesregierungen (fakultative Ausführungsgesetzgebung der Länder in Angelegenheiten grundsätzlicher Bundeskompetenz).

7. Art. 34, Abs. 3: Einfachgesetzlich delegierte Vollziehung der Länder in der Form von Bescheiden in Angelegenheiten der Wasser- und Elektrizitätswirtschaft (fakultative Landesvollziehung von reinen Bundesgesetzen).

8. Art. 36, Abs. 2: Obligatorische Vollziehung von Bundesgrundsatzgesetzen und Landesausführungsgesetzen in Angelegenheiten der Bodenreform durch Senate beim Bundesministerium als oberste Verwaltungsinstanz. — Fakultative Vollziehung von Bundesgrundsatzgesetzen und Landesausführungsgesetzen in Angelegenheiten der Landeskultur, die nicht unter den Begriff der Bodenreform fallen, und in allen mit Angelegenheiten der Bodenreform eng zusammenhängenden Angelegenheiten auf besondere Anordnung von Bundesgesetzen, wenn die Gesetzgebung über die betreffende Angelegenheit dem Bunde zusteht, oder von Landesgesetzen, wenn sie den Ländern zusteht.

9. Art. 39, Abs. 2: Devolution der Zuständigkeit zur Erlassung von Ausführungsgesetzen zum Grundsatzgesetz des Bundes in den Angelegenheiten des Art. 36 bei Fristversäumnis der Landesgesetzgebung an den Bund.

10. Art. 39, Abs. 3: Fakultative freie Gesetzgebung der Länder in Angelegenheiten des Art. 39, insolange der Bund kein den Gegenstand regelndes Grundsatzgesetz erlassen hat.

11. Art. 39, Abs. 4: Devolution der Zuständigkeit zur Vollziehung in Angelegenheiten des Art. 36, und zwar in Fällen obligatorischen Einvernehmens der mehreren beteiligten Länder, auf den Bund.

12. Art. 40, Abs. 2: Fakultative Betrauung von Bundesorganen mit der Besorgung der örtlichen Sicherheits-

polizei der Gemeinden, also einer Kompetenz des Art. 40, oder Beaufsichtigung oder Mängelrüge dieser Angelegenheiten von Seite des Bundes — beides nach freiem Ermessen des Bundes.

13. Art. 40, Abs. 3 und 4: Obligatorische Delegation von Bundesorganen zum Vollzug von Landesgesetzen, und zwar von Bundespolizeibehörden a) zur teilweisen Überwachung von Theater-, Lichtspiel- und sonstigen derartigen Veranstaltungen und zur Mitwirkung an der Verleihung derartiger Berechtigungen, b) zur Vollziehung straßenpolizeilicher Vorschriften in erster Instanz.

14. Art. 40, Abs. 5: Kraft Verfassung Charakter gewisser Vollzugsakte zu Landesgesetzen (in Bausachen, die bundeseigene Gebäude betreffen) als mittelbare Bundesverwaltung mit Rechtszug bis zum zuständigen Bundesminister.

15. Art. 41, Abs. 1: Fakultative Delegation der Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung oder Grundsatzgesetzgebung in einer bestimmten Angelegenheit an einzelne oder alle Länder durch Bundesgesetz.

16. Art. 41, Abs. 2: Fakultative Delegation der Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung für eine bestimmte Angelegenheit an den Bund durch qualifizierten Beschluß des Länderrates.

17. Art. 43, Abs. 1: Devolution der Zuständigkeit zu Gesetzgebungs- oder Vollzugsmaßnahmen der Landeskompetenz, die zur Durchführung von Staatsverträgen notwendig werden, an den Bund bei Säumnis des Landes.

18. Art. 43, Abs. 2: Überwachungsrecht (Interventionsrecht) des Bundes nach Art der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 116) in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder, soweit es sich um die Durchführung von Staatsverträgen handelt.

19. Art. 40, Abs. 6: Akzessorische Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung in gewissen Angelegenheiten grundsätzlicher Bundeskompetenz (auf dem Gebiet des Privat- und Strafrechtes).

VI. Der verfassungsmäßige Stufenbau der Rechtsordnung

I. Positive Ursprungsnorm: Die „Verfassung 1934". Kundgemacht durch Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934, BGBl. der „Republik Österreich", Nr. 239 aus 1934, ausgegeben am 30. April 1934. (Ursprungsnorm, weil logische Grundlage der ganzen übrigen Rechtsordnung,

ohne selbst auf eine andere grundlegende Rechtsnorm rückführbar zu sein.)

II. Rechtsquellen von Bundesverfassungscharakter:

1. Bundesverfassungsgesetze gemäß Art. 60, Abs. 2, der Verfassung 1934, gleichviel, ob sie einem Verfahren gemäß Art. 65 unterzogen wurden oder nicht.

2. Bundesverfassungsgesetze gemäß Art. III, Abs. 2, des ErmGes. vom 30. April 1934, BGBl. I, 255.

3. Verfassungsändernde Staatsverträge, in Kraft gesetzt entweder auf Grund der Art. 68 und 78 Verf. 1934, oder des Art. III ErmGes., im Zusammenhalt mit Art. 65, BVG. 1920.

4. Nach der Praxis (vgl. Bundesgesetz vom 9. Oktober 1934, BGBl. II, Nr. 286). Verfassungsbestimmungen im Rahmen einfacher Gesetze, sei es nun in den rein autoritären Rechtssetzungsformen nach 2. oder auf dem Wege der Gesetzgebung unter Mitwirkung des Bundestages nach 1. (Diesen vereinfachten Weg der Verfassungsgesetzgebung hatte Art. 44, BVG. 1920, vorgesehen, kennt aber die Verfassung 1934 nicht.)

III. Landesverfassungen und Landesverfassungsgesetze (Art. 112, Verf. 1934). (Bundesverfassungsrecht kann dem Landesverfassungsrecht derogieren, nicht aber Landesverfassungsrecht dem Bundesverfassungsrecht.)

IV. Notverordnungen des Bundespräsidenten mit partiell verfassungsändernder Kraft (Art. 148, Abs. 1).

V. Gesetzändernde Staatsverträge und Staatsverträge, die den Bund zur Erlassung von Gesetzen verpflichten. nach Art. 68, Verf. 1934, oder nach Art. III ErmGes. (Einfach gesetzändernde Staatsverträge können zwar einfachen Bundes- und Landesgesetzen, nicht aber einfache Gesetze den gesetzändernden Staatsverträgen derogieren.)

VI. Rechtsquellen vom Rang des einfachen Gesetzes. (Jede Rechtsquelle dieser Gruppe kann einer Rechtsquelle *ihrer Art* derogieren, nur kraft verfassungsgesetzlicher Sonderbestimmung jedoch auch einer andersartigen Rechtsquelle der einfachen Gesetzesstufe.)

1. Einfache Bundesgesetze nach Art. 61—67. Verf. 1934, oder Art. III, ErmGes., im Zusammenhalt mit BVG. 1920.

2. Einfache Landesgesetze nach Art. 108—110.

3. Staatsverträge, die weder gesetzändernden Inhalt haben, noch den Bund zur Erlassung von Gesetzen verpflichten (Art. 78, Abs. 1).

4. Gesetzeskräftige Verordnungen:

a) Auf Grund der Generalvollmacht des Art. 9, Abs. 2, einfachgesetzlich delegierte Verordnungen sämtlicher staatlicher Verwaltungsbehörden.

b) Verordnungen der Bundesregierung, wodurch die materiellen Bestimmungen von Staatsverträgen, soweit sie die Regelung der Handels- und Verkehrsbeziehungen zum Gegenstand haben, provisorisch in Kraft gesetzt werden (Art. 68, Abs. 1).

c) Verordnungen der Bundesregierung zur Vollziehung von Volksabstimmungen, falls der Bundestag eine dem Ergebnis der Volksabstimmung entsprechende Gesetzesvorlage ablehnt (Art. 65, Abs. 6).

d) Verordnungen des Landeshauptmannes zur Inkraftsetzung der Bestimmungen eines vom Landtag nicht fristgerecht zum Beschluß erhobenen Gesetzentwurfes (Art. 109, Abs. 3).

e) Notverordnungen der Bundesregierung (Art. 147, Abs. 1—4).

f) Verordnungen der Bundesregierung zur Beschränkung der Geltung der Art. 19, 22, 23, 24 und 26 (Art. 147, Abs. 7).

g) Verordnungen der Bundesregierung zur Inkraftsetzung von Bundesgesetzentwürfen, über die der Bundestag nicht fristgerecht Beschluß faßt (Art. 148, Abs. 6).

h) Notverordnungen des Bundespräsidenten zur Wiederherstellung der Ordnung im Landeshaushalt (Art. 148, Abs. 7).

5. Selbständige (unmittelbar auf Grund der Verfassung ergehende) Verordnungen ohne gesetzesderogatorische Kraft.

a) Verordnungen des Bundespräsidenten, wodurch die Neubildung der vorberatenden Organe der Gesetzgebung des Bundes sowie die Neubildung von Landtagen, von Gemeindetagen und von Vertretungen sonstiger Selbstverwaltungskörper aufgeschoben und die Dauer der Mitgliedschaft dieser Organe verlängert wird (Art. 148, Abs. 5).

b) Verordnungen der mit den Befugnissen der allgemeinen Sicherheitspolizei betrauten Verwaltungsbehörden zum Schutz der gefährdeten körperlichen Sicherheit von Menschen oder der gefährdeten Sicherheit des Eigentums. („Selbständige Polizeiverordnungen.“) (§ 14, Abs. 2, Verf. Überg. Ges. 1934.)

c) Verordnungen der Gemeindebehörden in Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei und auf anderen, von

den Gemeindeordnungen bezeichneten Gebieten der Ortspolizei. („Lokalpolizeiliche Verordnungen.") (§ 20, Verf. Überg. Ges. 1934.)

d) Interpretationsverordnungen nach § 2, Abs. 2 Verf. Überg. Ges.

(Die Verordnungen unter 5 a bis d können ohne besondere gesetzliche Ermächtigung und ohne an den Rahmen bestimmter Gesetze gebunden zu sein, also wie einfache Gesetze, Gegenstände der Gesetzgebung regeln, soweit nicht verfassungsgesetzlich ein besonderer Gesetzesvorbehalt aufgestellt ist, dürfen aber, zum Unterschied von Verordnungen nach 4, geltenden Gesetzen nicht widersprechen.)

VII. Gesetzvollziehende Rechtsverordnungen sämtlicher staatlicher Verwaltungsbehörden (Vollzugs- oder Ausführungsverordnungen) nach Art. 9, Abs. 2, Verf. 1934. (Solche Verordnungen sind von den Verwaltungsbehörden innerhalb ihres Wirkungskreises zur näheren Durchführung der Gesetze zu erlassen, also zwar nicht durch eine sondergesetzliche Verordnungsvollmacht, wohl aber durch die Geltung eines den Gegenstand der Verordnung bereits materiellrechtlich, wenn auch nur rahmenweise, regelnden einfachen Gesetzes bedingt.)

Variation dieses Verordnungstyps: Satzungen der berufsständischen Selbstverwaltungskörper nach Art. 32. (Satzungen sind die von den öffentlichrechtlichen Berufskörperschaften ausgehenden Rechtsverordnungen. Die Frage, inwieweit sie den Rechtsverordnungen nach Art. 9, Abs. 2 gleichgestellt sind, ist offengeblieben. — Die Verordnungen der Gebietskörperschaften, insbesondere auch die der Gemeinden als territorialer Selbstverwaltungskörper werden von der Verfassung als Verordnungen bezeichnet; vgl. § 20, Verf. Überg. Ges. 1934.)

VIII. Weisungen genereller Natur nach Art. 11, Abs. 1. — In der wissenschaftlichen Terminologie auch Verwaltungsverordnungen genannt. (Weisungen dürfen nur im Rahmen der unter I—VII angeführten Rechtssatzformen ergehen und sind als Funktionen der Verwaltung insbesondere auch dem Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung [Art. 9, Abs. 1] unterworfen. Weisungen können daher keiner der vorstehenden Rechtssatzformen derogieren, können aber durch Akte dieser Art wirksam aufgehoben werden.)

IX. Konkrete (im Einzelfall ergehende, an einen bestimmten Adressaten gerichtete) Akte der Justiz und der Verwaltung, einschließlich der berufskörperschaftlichen und ge-

bietskörperschaftlichen Selbstverwaltung. An einschlägigen Staatsakten sind ausdrücklich von der Verfassung genannt: Urteile und Erkenntnisse der Gerichte (Art. 98, Art. 178 ff.), Bescheide (Entscheidungen oder Verfügungen der Verwaltungsbehörden) (Art. 164).

VII. System der Grundrechte

1. Individuelle und kollektive Freiheitsgarantien (Garantien staatlicher Nichtintervention) — Garantien staatlichen Handelns.

a) Freiheitsgarantien der Person.

Freizügigkeit der Person und des Vermögens (Art. 17), Auswanderungsfreiheit (Art. 18), Freiheit der Person Art. 19), Auslieferungsverbot (Art. 20), Verbot der Strafverfolgung ohne vorheriges Strafgesetz (Art. 21), Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 22), Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnisses (Art. 23), Versammlungs- und Vereinsfreiheit (Art. 24), Petitionsfreiheit (Art. 25), Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 26), Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie Freiheit der häuslichen und öffentlichen Religionsübung (Art. 27), religiöse Koalitionsfreiheit (Art. 28), Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre (Art. 29), Unterrichtsfreiheit (Art. 31), Freiheit des Religionsunterrichtes (Art. 31), Freiheit der Berufswahl (Art. 32), Unverletzlichkeit des Eigentums (Art. 33), Freiheit des Liegenschaftserwerbes und Liegenschaftsverkehrs (Art. 33), Freiheit von unablösbaren Leistungen (Art. 33), Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 100, 2), die Gleichheit (Art. 16), nur soweit sie die Freiheit von belastender Ungleichbehandlung gewährleistet. (Gewisse Freiheitsgarantien, wie die Vereins- und religiöse Koalitionsfreiheit, das Verbot der Strafverfolgung ohne gesetzliche Ermächtigung, die Unverletzlichkeit des Eigentums, die Freiheit des Liegenschaftsverkehrs, das Recht auf den gesetzlichen Richter, setzen zwar eine bestimmte staatliche Intervention, insbesondere die gesetzliche Beistellung von Rechtsformen zur Betätigung der Privatinitiative voraus, setzen aber der staatlichen Intervention gewisse inhaltliche Schranken.)

b) Freiheitsgarantien für Gemeinschaften:

Autonomie der staatlich anerkannten Religionsgesellschaften (Art. 29, Abs. 2 und 3), Autonomie der berufsstän-

dischen Selbstverwaltungskörper (Art. 32), Autonomie der territorialen Selbstverwaltungskörper (8. Hauptstück).

Als komplexes Freiheitsrecht kann auch der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung (Art. 9, Abs. 1) gedeutet werden; Garantie des staatlichen Handelns in den Fällen und Formen gesetzlicher Ermächtigung, also Garantie relativer Freiheit.

c) Garantien staatlichen Handelns:

Gleichheit der Gesetzgebung und vor dem Gesetz, soweit die Gesetzgebung begünstigend auftritt (Art. 16), Schutz der Bundesbürger gegenüber dem Ausland (Art. 18, Abs. 2), Garantie der Pflege und Förderung von Wissenschaft und Kunst (Art. 31), Garantie der obersten Leitung und Aufsicht des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens (Art. 31, Abs. 6).

2. Menschenrechte — Bürgerrechte.

a) Menschenrechte (Grundrechte, die jeder physischen Person zustehen):

Freiheit der Person, Verbot der Strafe ohne vorgängiges Gesetz, Unverletzlichkeit des Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnisses, Freiheit des religiösen Bekenntnisses sowie der häuslichen und öffentlichen Religionsübung, religiöse Koalitionsfreiheit, Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre, Unverletzlichkeit des Eigentums, Freiheit von unablösbaren Leistungen. (Die Annahme von Menschenrechten wird zwar durch die Überschrift des Hauptstückes „Allgemeine Rechte der Staatsbürger" nicht gedeckt, ist jedoch unvermeidlich, wenn der Wechsel des Ausdruckes für den Adressaten des Grundrechtes [einmal „Bundesbürger", das andere Mal „Einwohner", „Niemand"] einen materiellrechtlichen Sinn haben soll.)

b) Bürgerrechte (den Staatsbürgern vorbehaltene Grundrechte):

Gleichheit der Gesetzgebung wie vor dem Gesetz, Freizügigkeit der Person und des Vermögens, Auswanderungsfreiheit, Auslieferungsverbot, Schutz gegenüber dem Ausland, Hausrecht, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, Petitionsrecht, Freiheit der Meinungsäußerung, Unterrichtsfreiheit, Freiheit der Berufswahl, Freiheit des Liegenschaftserwerbes und des Liegenschaftsverkehrs. (Doch sind zufolge dem Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung — Art. 9, Abs. 1 — Eingriffe in diese Privatsphäre auch bei Ausländern durch gesetzliche Ermächtigung bedingt.)

3. Starre Grundrechte — biegsame Grundrechte.

a) Starre (verfassungsfeste) Grundrechte (durch einfaches Gesetz entweder zur Gänze oder in einem Teilbereich unbeschränkbare Grundrechte):

Gleichheit ohne Unterschied der Geburt, des Standes und der Klasse, Hausrecht, Schutz der Bundesbürger gegenüber dem Ausland, Verbot der Auslieferung eines Bundesbürgers, Verbot der Strafe ohne vorgängiges Gesetz, Petitionsrecht, Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie Freiheit der häuslichen und öffentlichen Religionsübung, Recht der freien Berufswahl, Freiheit des häuslichen Unterrichts, Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre, abgesehen von den Schranken eines öffentlichen Amtes, Freiheit der Berufswahl, Unzulässigkeit unablösbarer Leistungen, Autonomie der anerkannten Religionsgesellschaften, der berufsständischen und der territorialen Selbstverwaltungskörper.

b) Biegsame (einfachgesetzlich beschränkbare) Grundrechte:

Gleichheit vor dem Gesetz unbeschadet des Ausschlusses von Vorrechten der Geburt, des Standes oder der Klasse, Freizügigkeit der Person und des Vermögens, Auswanderungsfreiheit, Freiheit der Person, Vereins- und Versammlungsfreiheit, Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses und des Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnisses, Freiheit der Meinungsäußerung, Freiheit der Wissenschaft für Inhaber eines öffentlichen Amtes, Freiheit des Anstaltsunterrichtes, Unverletzlichkeit des Eigentums, Freiheit des Liegenschaftserwerbes und Liegenschaftsverkehrs.

VIII. Verfassungsgarantien

1. Religiöse Garantien:
   a) Präambel dank ihrer Berufung auf Gott.
   b) Verfassungseid des Bundespräsidenten (Art. 75).
   c) Verfassungseid der Mitglieder der Bundesregierung (Art. 84, Abs. 1).
   d) Verfassungseid des Landeshauptmannes und der übrigen Mitglieder der Landesregierung (Art. 114, Abs. 8).
   e) Verfassungseid des Bürgermeisters von Wien (Art. 138, Abs. 2).
   f) Verfassungseid des Präsidenten des Rechnungshofes (Art. 150, Abs. 2).

2. Rechtsgarantien:

A. Rechtsgarantien in Form der Erschwerung des Verfahrens:

a) Gebietsgarantie der Länder (Art. 4, Abs. 2).

b) Garantie der Bundesverfassung durch qualifiziertes Quorum und qualifizierte Mehrheit für Beschlüsse des Bundestages über Bundesverfassungsgesetze und verfassungsändernde Staatsverträge (Art. 60, Abs. 2). (Die Garantie ist insolange praktisch bedeutungslos, als durch Bundesregierungsbeschluß verfassungsändernde Gesetze ohne materielle Erschwerung gegenüber dem Weg der einfachen Gesetzgebung zustande kommen können.)

c) Garantie der Landesverfassung durch qualifiziertes Quorum und qualifizierte Mehrheit für Beschlüsse des Landtages über Landesverfassungsgesetze (Art. 112, Abs. 2).

B. Rechtsgarantien in Form einer verfahrensimmanenten Kontrolle:

a) Beurkundung der Gesetzesbeschlüsse des Bundestages durch den Bundespräsidenten (Art. 60, Abs. 1, Verf. 1934). Beurkundung der Gesetzesbeschlüsse der Bundesregierung nach Art. III ErmGes. durch den Bundespräsidenten (Art. 47, Verf. 1920).

b) Beurkundung von Gesetzesbeschlüssen der Landtage nach den Bestimmungen der Landesverfassung (Art. 110).

c) Genehmigung der Landesgesetzesbeschlüsse durch den Bundeskanzler. Verweigerung der Zustimmung kann der Sicherung der Verfassungsmäßigkeit der Landesgesetzgebung dienen.) (Art. 111, Abs. 2.)

d) Sanktion der Gesetzesbeschlüsse der Wiener Bürgerschaft durch den Bürgermeister (Art. 141, Abs. 2).

C. Rechtsgarantien durch Kontrolle besonderer Kontrollinstanzen:

a) Die Kontrollfunktion des Rechnungshofes (einschließlich der Gegenzeichnung der Urkunden über Finanzschulden durch den Präsidenten des Rechnungshofes) dient unter anderem auch der Kontrolle der Gebarungsergebnisse in bezug auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung.

b) Die Kontrollfunktion des Bundesgerichtshofes nach Art. 164 (Prüfung von Bescheiden), Art. 169 (Prüfung von Verordnungen), Art. 170 (Prüfung von Gesetzen), Art. 172 (Prüfung von Organbestellungen und Volksabstimmungsergebnissen) — alle Funktionen, soweit sie der Feststellung der Übereinstimmung der kontrollierten Staatsakte mit der Verfassung dienen.

Literaturverzeichnis

A. Zur Bundesverfassung.

Adamovich, L.: Grundriß des österreichischen Staatsrechtes, 1. Aufl. 1927, 2. Aufl. 1932. Wien: Staatsdruckerei.

Adamovich-Froehlich: Die österreichischen Verfassungsgesetze, 1.—3. Aufl. Wien: Staatsdruckerei. 1931.

Kelsen, H.: Österreichisches Staatsrecht. Tübingen: J. C. B. Mohr. 1923.

Kelsen-Froehlich-Merkl: Kommentar zur österreichischen Verfassung. Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich. Fünfter Teil: Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920. Wien: F. Deuticke. 1922.

Merkl, A.: Ursprung und Schicksal der Leitgedanken der österreichischen Bundesverfassung. Juristische Blätter, Nr. 8, 1934.

Renner, K.: Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich. (Zugleich 2., vollständig umgearbeitete Auflage von Springer, R.: „Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat, I. Teil: Nation und Staat, 1902.) II. Teil, Nation und Staat. Wien: F. Deuticke. 1918.

Seipel, J.: Der Kampf um die österreichische Verfassung. Wien: W. Braumüller. 1930.

— Staat und Nation. Wien: W. Braumüller. 1916.

Im übrigen siehe: Das Schrifttum zur österreichischen Bundesverfassung. Von Dr. R. A. Métall. Österr. Verwaltungsblatt, Nr. 5. 1931.

B. Zur Verfassung 1934.

Adamovich-Froehlich: Die neue österreichische Verfassung, 4. Aufl. der Handausgabe der österreichischen Verfassungsgesetze. Wien: Staatsdruckerei. 1934.

Fleischer, G.: Verfassung 1934. Wiener Politische Blätter von Ernst Karl Winter, 2. Jhg., Nr. 1 und 2.

Hula, E.: Ständische Verfassungsreform. Mitteilungen des Verbandes österreichischer Banken und Bankiers, Nr. 10. 1933.

— Die autoritären Elemente in der neuen österreichischen Verfassung. Ebenda, Nr. 5/6. 1934.

Klinghoffer, H.: Ermächtigungsgesetz und Übergangsverfassung in Österreich. Zentralblatt für die juristische Praxis. 1934.

Merkl, A.: Das neue Verfassungsrecht. Juristische Blätter, vereinigt mit Gerichtszeitung, Nr. 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18. 1934.

Nawiasky, H.: Österreichische Verfassungsprobleme. Schweizerische Rundschau, Nr. 8. 1934.

Schlesinger, J.: Der rechtliche Gehalt der Verfassung. 1934. Die Gerichtshalle, 78. Jahrgang, Hefte 7—10.